Office national de l'énergie | National Energy Board

Motifs de décision

Initiative de consultation relative aux questions foncières – Volet 3

RH-2-2008

Mai 2009

Cessation d'exploitation de pipelines – Questions financières

Canada

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à

Initiative de consultation relative aux questions foncières – Volet 3

Questions financières liées à la cessation d'exploitation de pipelines

RH-2-2008

Mai 2009

Autorisation de reproduction

Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives et/ou sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de l'Office national de l'énergie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que l'Office national de l'énergie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec l'Office national de l'énergie ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à : info@neb-one.gc.ca

Permission to Reproduce

Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the National Energy Board, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the National Energy Board is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the National Energy Board.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@neb-one.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2009 représentée par l'Office national de l'énergie

©Her Majesty the Queen in Right of Canada 2009 as represented by the National Energy Board

N° de cat. NE22-1/2009-7F
ISBN 978-1-100-91557-9

Cat No. NE22-1/2009-7E
ISBN 978-1-100-12625-8

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles. On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.

This report is published separately in both official languages. This publication is available upon request in multiple formats.

Demandes d'exemplaires :
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8
Courrier électronique : publications@neb-one.gc.ca
Fax : 403-292-5576
Téléphone : 403-299-3562
1-800-899-1265

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: publications@neb-one.gc.ca
Fax: 403-292-5576
Phone: 403-299-3562
1-800-899-1265

Des exemplaires sont également disponibles à la bibliothèque de l'Office
(rez-de-chaussée)

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Imprimé au Canada

Printed in Canada

Table des matières

1. Décision de l'Office national de l'énergie 1

Appendice

I. Rapport en vertu de l'article 15 5

Chapitre 1

Décision de l'Office national de l'énergie

Dossier ADV-PE-LandMC 02
Le 26 mai 2009

Destinataires : Toutes les parties à l'instance RH-2-2008 et sociétés pipelinières

Ordonnance d'audience RH-2-2008 concernant le 3e volet de l'Initiative de consultation relative aux questions foncières
Cessation d'exploitation de pipelines – Questions financières
Décision de l'Office

Madame, Monsieur,

Contexte

En janvier 2008, l'Office national de l'énergie (Office) a dévoilé la démarche qu'il proposait d'adopter pour la conduite de l'Initiative de consultation relative aux questions foncières (ICQF), laquelle consistait à diviser les sujets à débattre en quatre volets distincts. Un de ceux-ci, le volet 3, a pour thème : Cessation d'exploitation de pipelines – Questions financières. L'Office a indiqué que la question de fond qu'il fallait résoudre dans le cadre de ce volet était la suivante :

> Quelle est la façon optimale de s'assurer que les fonds sont présents lorsque des frais sont engagés en rapport avec la cessation d'exploitation?

Pour le 3e volet de l'ICQF, l'Office a décidé de convoquer une audience publique afin d'examiner les aspects financiers liés à la cessation d'exploitation de pipelines. En vertu du paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONÉ), il a autorisé trois membres de l'Office à mener l'audience et à lui présenter un rapport et des recommandations à l'appui des décisions qu'il aurait à rendre sur les questions abordées à l'audience (le comité).

Le comité a mené une audience publique, dont le volet oral s'est déroulé en janvier 2009. Le rapport et les recommandations du comité ont été présentés à l'Office en avril 2009; ils forment l'appendice I de la présente décision.

Décision de l'Office

Ayant reçu et examiné le rapport et les recommandations du comité, l'Office les a adoptés, y compris le cadre et le plan d'action qui y sont présentés, en tant que décision concernant le 3e volet de l'ICQF. Par conséquent, l'Office enjoint à toutes les sociétés pipelinières assujetties à la Loi sur l'ONÉ d'exécuter les étapes définies dans le cadre et le plan d'action.

L'Office évaluera toutes les propositions que déposeront les sociétés réglementées, y compris les sociétés du Groupe 2, à la lumière des principes et facteurs exposés dans le rapport, ainsi qu'au regard des exigences de la Loi sur l'ONÉ. À cette fin, il pourrait solliciter un complément d'information de la part d'une société ou lui adresser d'autres directives.

L'Office a défini des dates précises à l'égard des échéances du plan d'action, présenté dans le tableau 4-1 du rapport du comité. Ainsi, une version révisée du plan d'action (tableau 4-1) qui constitue l'annexe A de la présente décision.

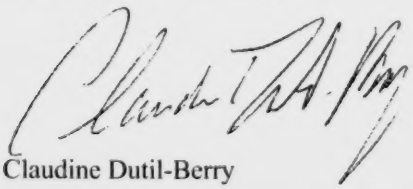
Étapes suivantes

Les sociétés réglementées sont priées de signifier un avis de la présente décision, avec indication de l'adresse où elle se trouve dans le site Internet de l'Office [au www.neb-one.gc.ca, après avoir cliqué sur l'icône Consultation sur les questions foncières qui se trouve du côté droit de la page, dérouler jusqu'au 3e volet puis cliquer sur le communiqué et les motifs datés du 26 mai 2009], à leurs expéditeurs et aux parties intéressées, y compris les parties touchées par la dernière décision relative aux droits ou le dernier règlement tarifaire de la société.

Les sociétés réglementées et les parties à l'instance RH-2-2008 seront informées par lettre de la date de la conférence technique portant sur les hypothèses de référence. L'Office invite les autres personnes intéressées qui souhaiteraient être avisées de la conférence technique à communiquer avec Erin Dutcher, agente de réglementation, au 403-299-2782, ou sans frais au 1-800-899-1265, pour manifester leur intérêt à cet égard et fournir leurs coordonnées.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, mes salutations distinguées.

La secrétaire de l'Office,



Claudine Dutil-Berry

Pièces jointes

Annexe A

Tableau 4-1
Plan d'action

Mesure	Objectif	Participants	Date d'exécution
1. Diffusion de la décision RH-2-2008	Présenter les principes, un cadre de haut niveau, un plan d'action et un scénario de référence préliminaire	ONÉ	Mai 2009
2. Tenue d'une conférence technique de l'Office portant sur le scénario de référence préliminaire	Perfectionner le scénario de référence préliminaire	Sociétés du Groupe 1 et du Groupe 2 désireuses d'assister et toute autre personne intéressée	Novembre 2009
3. Diffusion d'un scénario de référence amélioré	Diffuser le scénario de référence à l'usage des sociétés	ONÉ	Février 2010
4. *a)* Chaque société du Groupe 1 établit et dépose des estimations de ses coûts de cessation d'exploitation et du montant à mettre de côté pour couvrir ces coûts, en se fondant sur les hypothèses de référence. OU *b)* Chaque société du Groupe 1 établit et dépose des estimations de ses coûts de cessation d'exploitation et du montant à mettre de côté pour couvrir ces coûts, en se fondant sur des hypothèses spécifiques au pipeline, ou sur une combinaison d'hypothèses spécifiques et d'hypothèses de référence. **Ces estimations doivent recevoir l'approbation de l'Office.**	Déposer des estimations préliminaires fondées sur les hypothèses de référence ou des hypothèses spécifiques au pipeline	Sociétés du Groupe 1	Au plus tard le 31 mai 2011
5. L'ONÉ examine les estimations préliminaires des sociétés du Groupe 1 qui se fondent sur des hypothèses spécifiques au pipeline ou sur une combinaison d'hypothèses spécifiques et d'hypothèses de référence.	Rendre des décisions au sujet des estimations préliminaires des sociétés du Groupe 1	ONÉ	D'ici le 31 mai 2012

6. Chaque société du Groupe 1 met au point et dépose une proposition concernant le prélèvement de fonds ainsi que les processus et mécanisme envisagés pour mettre les fonds de côté. **Ces propositions doivent recevoir l'approbation de l'Office**. [Ceci peut être combiné avec l'étape 4, auquel cas l'information serait déposée d'ici le 31 mai 2011.]	Déposer les mécanismes proposés pour le prélèvement et la mise de côté de fonds	Sociétés du Groupe 1	Au plus tard le 30 novembre 2012
7. Chaque société du Groupe 2 établit et dépose des estimations de ses coûts de cessation d'exploitation et du montant à mettre de côté pour couvrir ces coûts, en se fondant sur les hypothèses de référence ou des hypothèses spécifiques au pipeline.	Déposer des estimations préliminaires fondées sur les hypothèses de référence ou des hypothèses spécifiques au pipeline	Sociétés du Groupe 2	Au plus tard le 30 novembre 2011
8. Chaque société du Groupe 2 qui perçoit des droits met au point et dépose une proposition concernant le prélèvement de fonds. [Ceci peut être combiné avec l'étape 7, auquel cas l'information serait déposée d'ici le 30 novembre 2011]	Déposer les mécanismes proposés pour le prélèvement de fonds	Sociétés du Groupe 2 qui perçoivent des droits	Au plus tard le 30 novembre 2012
9. Chaque société du Groupe 2 dépose auprès de l'Office une proposition concernant les processus et mécanisme envisagés pour mettre des fonds de côté. [Ceci peut être combiné avec les étapes 7 ou 8, auquel cas l'information serait présentée à la date la plus tôt prévue pour ces dépôts.]	Déposer les mécanismes proposés pour la mise de côté de fonds	Sociétés du Groupe 2	Au plus tard le 31 mai 2013
10. L'ONÉ examine les propositions des sociétés du Groupe 1 concernant les mécanismes de prélèvement et de mise de côté de fonds.	Rendre des décisions au sujet des mécanismes de prélèvement et de mise de côté de fonds proposés par les sociétés du Groupe 1	ONÉ	D'ici le 31 mai 2014

Appendice I

Rapport en vertu de l'article 15

Office national de l'énergie

Rapport et recommandations présentés en vertu de l'article 15 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*

Relativement à

Initiative de consultation relative aux questions foncières – Volet 3

Questions financières liées à la cessation d'exploitation de pipelines

RH-2-2008

Avril 2009

Table des matières

Liste des tableaux **6**
Sigles et abréviations **7**
Glossaire **8**
Exposé et comparutions **10**

1. Introduction **12**
1.1 Contexte 12
1.2 Processus d'audience 13
1.3 Liste des questions 14

2. Observations des parties **17**
2.1 L'Office devrait-il exiger que des fonds soient mis de côté en prévision de la cessation d'exploitation de pipelines? 17
2.2 Estimations préliminaires 19
2.3 Échéancier de prélèvement 20
2.4 Méthode de prélèvement 24
2.5 Administration des fonds 24
2.6 Risques et incertitudes 31
2.7 Compétence 33

3. Opinion du comité **35**
3.1 Compétence 35
3.2 Principes et facteurs clés 36
3.3 Examen des principes et facteurs clés 38
3.3.1 Principes touchant le mandat général de l'Office 38
3.3.2 Principes en matière de risque 39
3.3.3 Principes sous-tendant les hypothèses 40
3.3.4 Principes ayant trait au prélèvement et à la mise de côté de fonds 41
3.4 Présentation du cadre 43

4. Plan d'action et hypothèses de référence **49**
4.1 Plan d'action 49
4.2 Hypothèses de référence préliminaires 51

5. Recommandation **53**

Liste des tableaux

4-1 Plan d'action 49
4-2 Hypothèses de référence 51
4-3 Hypothèses touchant la méthode de cessation d'exploitation 52

Sigles et abréviations

ACPÉ	Association canadienne de pipelines d'énergie
ACPP	Association canadienne des producteurs pétroliers
CAPLA	Canadian Alliance of Pipeline Landowners' Associations
comité	Membres de l'Office national de l'énergie chargés d'établir un rapport et des recommandations en vertu du paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*
Enbridge	Pipelines Enbridge Inc.
ICQF	Initiative de consultation relative aux questions foncières
KMC	Kinder Morgan Canada Inc.
Loi sur l'ONÉ	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
Office ou ONÉ	Office national de l'énergie
Pouce Coupé	Pouce Coupé Pipe Line Ltd.
TransCanada	TransCanada PipeLines Limited, Nova Gas Transmission Ltd., Foothills Pipe Lines Ltd., Gazoduc Trans Québec & Maritimes Inc., TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd.
Westcoast	Westcoast Energy Inc., exploitée sous la dénomination sociale Spectra Energy Transmission

Glossaire

Alinéa 74(1)*d)*	Alinéa de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prescrivant qu'une société doit obtenir l'autorisation de l'Office pour cesser d'exploiter un pipeline.
Amortissement	Charge hors caisse imputée aux résultats pour radier le coût d'un bien pendant sa durée de vie utile estimative.
Cessation d'exploitation	Suspension définitive de l'exploitation qui entraîne l'arrêt du service.
Désaffectation	Cessation définitive des activités d'exploitation d'un élément des installations, de manière à ce que la cessation n'engendre pas un arrêt du service; exemple : un réservoir est retiré d'une installation de pipeline et le pipeline continue d'être exploité sans le réservoir.
Entretien perpétuel	L'emploi continu de méthodes pour assurer l'entretien d'un pipeline laissé sur place après la cessation d'exploitation afin de prévenir l'affaissement de la conduite, la subsidence du sol et la corrosion, ou d'autres effets négatifs. C'est ce qu'on désigne parfois l'entretien permanent.
Équité intergénérationnelle	Principe large selon lequel les utilisateurs d'une période donnée ne paient généralement que pour la part des coûts engagés pour leur procurer un service au cours de la période en question.
Installation orpheline	Une installation pétrolière ou gazière qui n'a plus, ou est réputée ne plus avoir, de propriétaire solvable qui en assume la responsabilité légale.
MH-1-96	Instance de l'ONÉ portant sur une demande déposée par Murphy Oil Company Ltd., au nom de Manito Pipelines Ltd., en vue de cesser l'exploitation de certaines installations.
Réforme	Terme de comptabilité indiquant l'état d'un bien qui est retiré du service pipelinier, qu'il soit remplacé ou non.
Risque résiduel	Le risque, subsistant à la fin de la durée de vie utile d'un pipeline, qu'il n'y ait pas assez de fonds pour couvrir le coût total des activités de cessation d'exploitation.
Société du Groupe 1	En général, les sociétés du Groupe 1 exploitent des réseaux de grande envergure et sont donc assujetties à une surveillance réglementaire plus étroite, sur le plan financier, que ne le sont les sociétés du Groupe 2.

Société du Groupe 2	Par rapport aux sociétés du Groupe 1, les sociétés du Groupe 2 exploitent généralement de plus petits réseaux, comptent moins d'expéditeurs et font l'objet d'une surveillance réglementaire moins étroite du point de vue financier; elles sont habituellement réglementées en fonction des plaintes reçues.
Valeur de récupération	Valeur obtenue lors du retrait des conduites et des installations.
Valeur de récupération négative	Excédent du coût associé à la cessation d'exploitation d'un pipeline sur le produit de la récupération.
Volet 4	Volet de l'ICQF qui porte sur les questions physiques associées à la cessation d'exploitation de pipelines.
Zones 1 et 2	Zones tarifaires s'appliquant aux installations de collecte et de traitement de Westcoast.
Zones 3 et 4	Zones tarifaires s'appliquant aux installations de transport de Westcoast.

Exposé et comparutions

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT AU volet 3 de l'Initiative de consultation relative aux questions financières : Cessation d'exploitation de pipelines – Questions financières;

CONFORMÉMENT À l'ordonnance d'audience RH-2-2008 de l'Office national de l'énergie.

AUDIENCE ENTENDUE à Calgary, en Alberta, les 20, 21, 22, 23, 26 et 28 janvier 2009;

DEVANT LE COMITÉ ÉTABLI EN VERTU DU PARAGRAPHE 15(1) :

S. Leggett	Membre présidant l'audience
K.M. Bateman	Membre
L. Mercier	Membre

Comparutions	**Participants**	**Témoins**
D. Crowther R. Power	Alliance Pipeline Ltd.	
C. Worthy	BP Canada Energy Company	
D. Crowther M. Yohemas	Pipelines Enbridge Inc.	P. Douvris M. Hrynchyshyn R. Mansell
L.R. Aufricht	Pétrolière Impériale Ressources Limitée	
P. Forrester M. Novak	Kinder Morgan Canada Inc.	B. McClellan S. Stoness
P. Jeffrey P. Khan	Pouce Coupé Pipe Line Ltd.	P. Robertson
D. Davies R. Sirett	Spectra Energy Transmission (Westcoast)	M. Bootle T. Curry A. Parmar D. Rae
D. Armstrong	Suncor Energy Marketing Inc.	

S. Denstedt N. Berge M. Keen	TransCanada PipeLines Limited, NOVA Gas Transmission Ltd., Foothills Pipe Lines Ltd., TransCanada Keystone Pipeline GP Ltd., Gazoduc Trans Québec & Maritimes Inc.	A. Leong J. Van der Put
P.G. Vogel J. Goudy	Canadian Alliance of Pipeline Landowners' Associations	A. Cheung D. Core K. Habermehl R. Kraayenbrink J. Ness C. Storey P. Teevens
N.J. Schultz	Association canadienne des producteurs pétroliers	B. Jardine H. Johnson
C. King	Ministère de l'Énergie de l'Alberta	
J. Saunders P. Johnston	Office national de l'énergie	

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

À l'automne 2007, l'Office national de l'énergie (l'Office ou l'ONÉ) a annoncé, dans le contexte de son examen des grands enjeux fonciers, la création de l'Initiative de consultation relative aux questions foncières (ICQF). Cette initiative s'inscrit dans la volonté de l'ONÉ d'appuyer une démarche d'amélioration continue concernant les questions foncières et dans sa conviction qu'une approche qui engage la participation constructive des personnes et des organismes intéressés constitue un moyen efficace d'atteindre ce but. Le 25 février 2008, l'ONÉ a diffusé un aperçu de la démarche qu'il proposait relativement à l'ICQF, laquelle définissait les résultats à atteindre dans le cadre de l'ICQF afin d'intégrer, plus convenablement et efficacement, les questions foncières dans la prise en compte des considérations d'intérêt public par l'Office. De plus, l'Office a souligné que l'ICQF se voulait une tribune propre à engager un dialogue avec toutes les parties intéressées et à dégager des options concernant les questions foncières afin qu'il les examine.

L'Office a abordé les grands thèmes de l'ICQF en quatre volets.

Volet 1 : Interactions entre les sociétés et les propriétaires fonciers

Volet 2 : Amélioration de l'accès aux processus de l'ONÉ

Volet 3 : Cessation d'exploitation de pipelines – Questions financières

Volet 4 : Cessation d'exploitation de pipelines – Questions physiques

Dans le cadre du 3^{e} volet, l'Office a relevé deux principes fondamentaux qui devaient le guider dans ses décisions futures concernant les aspects financiers de la cessation d'exploitation de pipelines.

1. Les coûts de cessation d'exploitation constituent des dépenses légitimes liées à la prestation des services et peuvent être recouvrés auprès des utilisateurs du réseau sur l'approbation de l'Office.
2. Les propriétaires fonciers ne seront pas responsables des coûts de cessation d'exploitation de pipelines.

L'Office a déclaré que la question de fond qu'il fallait résoudre au sujet de l'aspect financier de la cessation d'exploitation était la suivante : Quelle est la façon optimale de s'assurer que les fonds sont présents lorsque des frais sont engagés en rapport avec la cessation d'exploitation? Il a défini comme suit les résultats possibles du 3^{e} volet de l'ICQF :

- *Élaboration d'un ensemble de principes qui guideront l'Office au moment de la prise de décisions futures en rapport avec les questions financières liées à la cessation d'exploitation de pipelines.*

- *Définition d'un mécanisme préliminaire afin de commencer à mettre de côté des fonds qui serviront à couvrir les coûts de cessation d'exploitation.*
- *Reconnaissance d'hypothèses de nature technique liées à la cessation d'exploitation et devant être utilisées pour l'évaluation des coûts.*
- *Mise au point d'un plan d'action visant à faire progresser la situation au sujet des autres questions financières, notamment celles qui sont uniques à chaque société pipelinière.*

En mars 2008, l'Office a diffusé un document de travail touchant le volet 3 de l'ICQF qui faisait la synthèse des documents antérieurs pertinents, examinait les pratiques observées dans d'autres administrations et, enfin, définissait les éventuelles questions financières qu'il faudrait trancher relativement au financement de la cessation d'exploitation. Un des documents ainsi cités était un document de service de l'ONÉ, publié en 1985, intitulé *Background Paper on Negative Salvage Value* (document d'information sur la valeur de récupération négative). Ce document apporte d'utiles renseignements de base pour éclairer l'examen continu par l'Office des questions relatives à la cessation d'exploitation.

1.2 Processus d'audience

Pour le 3^{e} volet de l'ICQF, l'Office a décidé de convoquer une audience publique afin d'examiner les aspects financiers liés à la cessation d'exploitation de pipelines. En ce qui touche la conduite du 3^{e} volet, il a autorisé trois membres de l'Office (le comité), en vertu du paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONÉ), à mener l'audience et à lui présenter un rapport et des recommandations à l'appui des décisions qu'il aurait à rendre sur les questions abordées à l'audience.

Le 3 mars 2008, le comité a diffusé l'ordonnance d'audience RH-2-2008, qui énonçait la procédure à suivre pour la tenue d'une audience visant le 3^{e} volet de l'ICQF et devant débuter le 17 juin 2008. Dans le cadre de cette procédure, le comité a décidé de convoquer une conférence préalable à l'audience, devant avoir lieu le 3 avril 2008, pendant laquelle il serait discuté avec les parties intéressées de tout ajout ou changement proposé à la liste des questions et d'un certain nombre de questions de procédure.

Le 26 mars 2008, le comité a adressé une lettre aux parties pour leur faire savoir qu'ayant reçu un certain nombre de commentaires au sujet du calendrier de l'audience de la part de parties représentant un large éventail d'intérêts, il avait décidé de remettre l'audience à plus tard. Le comité a annoncé que la date exacte du début de l'audience et la modification des dates limites prévues au calendrier des événements feraient l'objet de discussions au cours de la conférence préalable à l'audience prévue le 3 avril 2008.

Le 15 avril 2008, le comité a diffusé à toutes les parties le compte rendu de la conférence préalable à l'audience. Le 21 avril 2008, il a rendu sa décision concernant la liste des questions et le calendrier des événements, faisant savoir que le volet oral de l'audience débuterait le 20 janvier 2009 dans un endroit à déterminer ultérieurement. En réponse aux suggestions de certains participants à la conférence qui estimaient que la tenue d'une ou de plusieurs conférences techniques ou procédurales pourrait s'avérer utile dans le cadre du processus

d'audience, il a fixé les délais dans lesquels les parties pouvaient solliciter des conférences supplémentaires.

Le 8 octobre 2008, l'Association canadienne de pipelines d'énergie (ACPÉ), en son propre nom et au nom des sociétés membres, a proposé d'inscrire le point suivant à l'ordre du jour d'une conférence technique : « Fonctionnement et gouvernance relatifs à l'établissement d'une fiducie pour l'environnement pour les fonds de cessation d'exploitation d'un pipeline ». Le comité a ensuite ménagé une conférence, devant avoir lieu le 30 octobre 2008, pour discuter du point proposé par l'ACPÉ et de deux questions de procédure, soit le lieu de l'audience et l'ordre de comparution pour la preuve, le contre-interrogatoire et la plaidoirie finale. Le comité a diffusé le compte rendu de cette conférence le 5 novembre 2008 et, le 21 novembre suivant, il a rendu sa décision sur les questions de procédure abordées au cours de la conférence.

Cinq sociétés pipelinières, soit Pipelines Enbridge Inc. (Enbridge), Kinder Morgan Canada Inc. (KMC), Pouce Coupé Pipe Line Ltd. (Pouce Coupé), TransCanada PipeLines Limited (TransCanada) et Westcoast Energy Inc. (Westcoast), et deux associations, notamment la Canadian Alliance of Pipeline Landowners' Associations (CAPLA) et l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP), ont déposé une preuve au cours de l'instance. Plusieurs autres personnes sont intervenues, sans produire de preuve, ou ont participé à l'audience en présentant une lettre de commentaires.

L'audition de la preuve orale a eu lieu à Calgary, en Alberta, du 20 au 26 janvier 2009, et celle de la plaidoirie finale, le 28 janvier 2009.

1.3 Liste des questions

Dans l'ordonnance d'audience RH-2-2008, sous sa forme modifiée, le comité a relevé les questions suivantes en vue de leur examen au cours de l'instance, sans toutefois s'y limiter.

1. L'Office devrait-il obliger les sociétés pipelinières à mettre des fonds de côté pour couvrir les coûts futurs de cessation d'exploitation?
    a. Quelles sont les incidences sur toutes les personnes touchées, notamment les expéditeurs, les producteurs, les sociétés réglementées, les gouvernements, les propriétaires fonciers et les autres membres du public, d'obliger ou non les sociétés pipelinières à mettre des fonds de côté pour couvrir les coûts futurs de cessation d'exploitation?
    b. Si des fonds sont mis de côté, quels mécanismes doivent être envisagés et quels sont les avantages et les inconvénients de chacun?
    c. Si des fonds sont mis de côté, faudrait-il exiger que toutes les sociétés pipelinières du ressort de l'Office mettent des fonds de côté à cette fin?

2. Si les sociétés sont tenues de mettre des fonds de côté, quels renseignements et quelles hypothèses sont nécessaires pour établir des estimations préliminaires des coûts futurs de cessation d'exploitation? Par exemple :
    a. Sur quelles hypothèses techniques et financières devraient reposer les estimations de coûts préliminaires?

b. Quelle devrait être la démarche de l'Office pour examiner les estimations de coûts préliminaires visant des pipelines particuliers?
c. Quel processus devrait être employé pour perfectionner les estimations au fil du temps?

3. Si les sociétés sont tenues de mettre des fonds de côté, à quel moment devrait débuter leur prélèvement?
    a. Faudrait-il exiger que toutes les sociétés pipelinières du ressort de l'Office commencent au même moment à prélever des fonds en prévision de la cessation d'exploitation (p. ex., à une date précise ou à compter d'une année particulière de la durée de vie utile du pipeline)?

4. Si les sociétés sont tenues de mettre des fonds de côté, de quelle manière faut-il procéder?
    a. Doivent-ils être perçus des expéditeurs sous la forme de versements annuels ou à même les droits unitaires, constitués au moyen d'assurances, ou prélevés de quelque autre façon?
    b. Si les fonds doivent être prélevés à même les droits perçus par la société pipelinière, est-ce à titre de composante de l'amortissement ou séparément?

5. Si les sociétés sont tenues de mettre des fonds de côté, comment seraient gérés ces fonds? Par exemple :
    a. Doivent-ils être tenus dans un compte en fiducie, confondus avec les recettes générales de la société, tenus et administrés par une tierce partie ou conservés autrement?
    b. Y aurait-il lieu qu'une partie des fonds soit mise en commun pour être utilisée à l'échelle de l'industrie (p. ex., afin de constituer un fonds pour les pipelines orphelins)?
    c. Faudrait-il établir des exigences de rapports concernant les fonds et, dans l'affirmative, quelles seraient ces exigences?
    d. Est-ce que les secteurs réglementés et les secteurs non réglementés d'une société devaient être coupés les uns des autres en rapport avec les fonds de cessation d'exploitation? Le cas échéant, de quelle façon est-ce que cela pourrait être accompli?
    e. Comment la société aurait-elle accès aux fonds?
    f. Quel serait le meilleur moment pour accéder aux fonds (p. ex., seulement à la fin de la durée de vie utile d'un pipeline ou aussi pour des mises à la réforme intermédiaires)?
    g. Qui régirait l'accès aux fonds – la société, une société tierce, une régie?
    h. Quelles restrictions en matière de placement, le cas échéant, devraient être placées sur les fonds prélevés?
    i. Quels sont les problèmes fiscaux qui découlent du prélèvement de fonds et comment est-il possible de les régler?
    j. Que devrait-il advenir des sommes perçues dans le contexte de la cessation d'exploitation d'un pipeline réglementé par l'ONÉ qui tomberait subséquemment

sous compétence provinciale, soit après la cessation d'exploitation, soit à la suite d'un transfert à une société réglementée au palier provincial?

k. En présence de fonds excédentaires, quelle devrait en être l'affectation finale?

6. Quelle serait la meilleure façon de gérer ou d'atténuer les risques et les incertitudes inhérents à la détermination des coûts et des recettes associés à une future cessation d'exploitation?
   a. Qui devrait éponger les pertes/profiter des gains attribuables au rendement du compte en fiducie?
   b. Qui devrait éponger les pertes/profiter des gains attribuables au prélèvement de fonds insuffisants ou trop importants?

7. En vertu des lois actuellement en vigueur, quel est le mandat de l'Office en matière de prélèvement de fonds liés à la cessation d'exploitation de pipelines, dans le contexte des besoins en produits d'une société?

Chapitre 2

Observations des parties

Le présent chapitre fait la synthèse des commentaires des parties en suivant, d'une manière générale, l'ordre dans lequel les points sont relevés dans la liste des questions (section 1.3).

2.1 L'Office devrait-il exiger que des fonds soient mis de côté en prévision de la cessation d'exploitation de pipelines?

Toutes les parties qui avaient déposé une preuve au cours de l'instance s'entendaient sur le principe fondamental énoncé dans la lettre du 25 février 2008 de l'Office, à savoir que les propriétaires fonciers ne seront pas responsables des coûts de cessation d'exploitation de pipelines. Enbridge a soutenu que peu importe les dispositions prises pour absorber les coûts et obligations financières liés à la cessation d'exploitation, celles-ci doivent être suffisantes pour mettre les propriétaires fonciers et les actionnaires à l'abri de toute responsabilité éventuelle. Toutes les parties convenaient que les sociétés pipelinières ont le devoir de garantir que des fonds suffisants seront disponibles pour acquitter tous les coûts de cessation d'exploitation.

Ainsi, toutes les parties ayant pris une part active à l'audience relative à l'ICQF convenaient de la nécessité de mettre des fonds de côté pour couvrir les coûts de cessation d'exploitation. Cependant, les opinions variaient au sujet de la façon de procéder pour prélever et mettre de côté les fonds requis, et du moment où il convenait de le faire.

Dans leur preuve, Enbridge, KMC, Pouce Coupé et TransCanada, ainsi que la CAPLA et l'ACPP, ont affirmé qu'elles étaient en faveur de prélever auprès des utilisateurs des pipelines les sommes nécessaires pour financer les coûts de cessation d'exploitation, car ces coûts sont des dépenses légitimes liées à la prestation du service et qu'il convient de les recouvrer auprès des expéditeurs.

Westcoast estimait qu'elle ne devrait pas être tenue de prélever et de mettre de côté des fonds pour couvrir des coûts futurs de cessation d'exploitation. Elle a déclaré, en ce qui a trait à ses actifs liés au transport (zones 3 et 4), qu'elle ferait une demande à l'Office concernant le prélèvement et la mise de côté de fonds après avoir constaté sa responsabilité en la matière suivant les règles et normes de comptabilité. De plus, elle a fait une distinction entre ses installations de collecte et de traitement (zones 1 et 2) et ses installations de transport, concluant qu'il fallait traiter ces deux catégories de biens d'une manière différente. Westcoast a soutenu que, pour des motifs de compétitivité, l'Office ne devrait pas l'obliger à prélever des fonds dans les zones 1 et 2, mais lui permettre plutôt de gérer convenablement ses comptes internes afin de s'assurer de pouvoir assumer ses responsabilités. Bien que d'avis que le prélèvement de fonds ne devrait lui être imposé pour aucune de ses installations, Westcoast a indiqué qu'elle pourrait commencer à prélever des sommes à l'égard de ses actifs liés au transport au même moment où cela serait exigé pour d'autres canalisations de transport de ressort fédéral. Dans les paragraphes

subséquents, nous examinons plus en détail les observations des parties sur les effets du prélèvement de fonds sur le plan de la concurrence.

KMC, Pouce Coupé, TransCanada et la CAPLA préféraient que le prélèvement de fonds commence plus tôt que tard, mais chaque partie donnait un sens différent à ces notions de « tôt » et de « tard ». TransCanada a proposé que pendant l'intervalle requis pour préparer une étude de cessation d'exploitation, les sociétés pourraient commencer à prélever un montant nominal basé sur un pourcentage convenu des besoins en produits annuels de chaque pipeline.

KMC et TransCanada se préoccupaient de l'incidence du prélèvement de fonds sur l'équité intergénérationnelle. KMC a déclaré qu'un principe courant dans la fixation des droits pipeliniers consiste à éviter, au chapitre du recouvrement des coûts, qu'une génération de clients n'en finance une autre. TransCanada a soutenu, de plus, que le prélèvement de fonds destinés à couvrir les coûts de cessation d'exploitation devrait commencer assez tôt avant la cessation d'exploitation pour ne pas imposer un fardeau injuste aux expéditeurs qui passent des contrats de service vers la fin de la vie économique d'un pipeline.

Effet du prélèvement de fonds sur la concurrence, entre autres aspects

Toutes les sociétés pipelinières, ainsi que l'ACPP, ont fait état de préoccupations au sujet de l'impact que le prélèvement de fonds auprès des expéditeurs pourrait avoir sur la dynamique de la concurrence. KMC, Pouce Coupé et TransCanada ont soutenu qu'il fallait que le cadre régissant le financement des coûts de cessation d'exploitation soit appliqué d'une manière cohérente pour réduire au minimum l'inefficience économique ou des impacts importants, qui peuvent conférer des avantages ou des désavantages concurrentiels. Enbridge a fait remarquer que le supplément perçu au titre de la cessation d'exploitation n'aurait pas, à lui seul, une incidence sur la concurrence. À son avis, il y a d'autres facteurs, souvent plus déterminants que les droits, qui influent sur la compétitivité, tels les prix du marché, par exemple. La CAPLA a laissé entendre qu'en commençant le prélèvement de fonds assez tôt, on pourrait éviter de perturber la dynamique de la concurrence.

Westcoast a soutenu que la concurrence livrée aux fournisseurs de services sous réglementation provinciale justifiait pleinement sa position selon laquelle on ne devrait pas l'obliger à prélever des fonds liés à la cessation d'exploitation dans le cadre de son entreprise de collecte et de traitement. Elle a fait valoir que cette dernière est unique au Canada car c'est la seule entreprise du genre, de ressort fédéral, à être assujettie au Cadre de réglementation assoupli[1]. Dans les zones 1 et 2, les droits sont fixés par le marché, plutôt que suivant la formule de réglementation axée sur les coûts; Westcoast négocie les droits avec les expéditeurs dans un marché de concurrence. Elle a argué qu'elle assume le plein risque d'utilisation associé aux installations en cause et qu'elle ne perçoit pas de coûts particuliers à même les droits applicables aux zones 1 et 2. Westcoast a souligné, de plus, qu'elle ne pourrait pas hausser ses droits au-delà de la valeur de marché pour recouvrer un coût additionnel, car cela la placerait dans une position concurrentielle désavantageuse par rapport aux autres entreprises du secteur de la collecte et du traitement. Westcoast a réitéré que l'Office ne devrait pas l'obliger à prélever des fonds pour la

1 Office national de l'énergie, RHW-1-98, Principaux documents liés à la décision de l'Office concernant le Cadre de réglementation assoupli, juin 1998.

cessation d'exploitation dans les zones 1 et 2, mais devrait plutôt lui permettre de gérer ses comptes convenablement pour s'assurer de pouvoir financer ses responsabilités en la matière.

Une autre préoccupation soulevée par certains membres de l'industrie, au sujet des conséquences du prélèvement imposé de fonds, est la possibilité qu'il en résulte une hausse des coûts pour les expéditeurs. Ceci, du reste, pourrait faire chuter le volume d'utilisation, entamant la capacité de la pipelinière de subvenir à ses besoins. Une baisse d'utilisation pourrait entraîner une hausse des tarifs pour les expéditeurs qui restent et faire diminuer encore plus l'utilisation des services, jusqu'à ce que la pipelinière n'ait pas assez d'expéditeurs, sinon aucun, pour acquitter les droits de plus en plus élevés qu'elle se doit d'exiger (c'est ce qu'on appelle communément la « spirale de la mort »).

2.2 Estimations préliminaires

De nombreuses parties ont souligné que pour établir des estimations préliminaires des fonds requis pour la cessation d'exploitation, il fallait poser diverses hypothèses de nature technique et financière. Voici certains des aspects sur lesquels portent les hypothèses que les parties jugeaient nécessaire de définir :

- la méthode physique de cessation d'exploitation;
- la technologie disponible au moment de la cessation d'exploitation;
- les exigences de la loi;
- les impacts environnementaux et les exigences de remise en état qui en découlent;
- la valeur de récupération estimative;
- les coûts d'administration;
- les facteurs d'augmentation des coûts;
- le rendement escompté des fonds investis;
- le moment de la cessation d'exploitation;
- les répercussions fiscales;
- l'effet du prélèvement de fonds sur les règlements tarifaires en vigueur.

Enbridge, Pouce Coupé, TransCanada et l'ACPP étaient toutes d'avis que le traitement fiscal des fonds prélevés auprès des expéditeurs et les détails d'un fonds en fiducie et de la politique de placement connexe étaient des questions qu'il fallait régler avant de commencer à prélever des fonds, ceci pour en garantir une utilisation efficiente sur le plan fiscal. TransCanada a déclaré que si les recettes amassées pour financer les coûts de cessation d'exploitation étaient assujetties à l'impôt au moment où elles sont prélevées, il faudrait majorer le montant prélevé en y ajoutant la composante de l'impôt ainsi qu'une somme reflétant le fait que les dépenses engagées au terme de la durée de vie utile du pipeline ne seraient pas déductibles (faute d'un revenu imposable duquel les dépenses peuvent être déduites). TransCanada a reconnu, cependant, que l'on doit concilier les questions relatives à l'efficience fiscale du mode de prélèvement avec d'autres facteurs et principes.

Plusieurs parties ont soutenu que pour définir les hypothèses techniques devant servir à l'estimation des coûts, il était d'abord nécessaire de mener à bien le 4e volet de l'ICQF. La CAPLA a proposé d'utiliser par défaut l'hypothèse du retrait de toutes les conduites de grand diamètre installées sur des terres agricoles ou de l'entretien perpétuel des conduites jusqu'au retrait du corridor pipelinier de tous les pipelines laissés sur place après leur cessation d'exploitation. Elle appuyait l'option par défaut du retrait des conduites pour les mêmes raisons que celles qui étaient évoquées dans le document de service de 1985 de l'ONÉ intitulé *Background Paper on Negative Salvage Value*; par exemple : réduire le risque de subsidence, de contamination due à la corrosion et d'infiltration d'eau. Toutes les autres parties considéraient le retrait complet du pipeline comme une hypothèse excessivement prudente.

Toutes les parties ayant déposé une preuve s'entendaient sur la nécessité de perfectionner les estimations au fil du temps. La fréquence de réexamen proposée allait d'une fois tous les dix ans à une fois par année, mais un réexamen quinquennal est ce qui a recueilli le plus d'appuis. TransCanada a laissé entendre que la fréquence des réexamens pourrait s'accélérer à mesure qu'approche le moment de la cessation d'exploitation.

2.3 Échéancier de prélèvement

Les observations des parties concernant l'échéancier de prélèvement des fonds liés à la cessation d'exploitation étaient centrées sur quatre thèmes : le commencement du prélèvement de fonds, le report du prélèvement, le prélèvement d'un montant nominal et la distinction entre sociétés du Groupe 1 et sociétés du Groupe 2.

Commencement du prélèvement de fonds

Enbridge a souligné qu'avant de commencer à prélever des fonds, il était nécessaire de régler un certain nombre de questions, notamment :

- le statut fiscal et le traitement des contributions au fonds de cessation d'exploitation et des bénéfices s'y rattachant;
- les caractéristiques d'une fiducie ou d'un autre mécanisme du genre;
- l'administration des fonds et la production de rapports;
- les principes directeurs en matière de placement;
- l'accès aux fonds;
- les hypothèses concernant le besoin de procéder à la cessation d'exploitation et la méthode à employer;
- la surveillance du prélèvement de fonds et les mécanismes d'ajustement.

Enbridge a avancé, de plus, que l'Office devrait arrêter une marche à suivre qui offre aux sociétés la flexibilité de demander le report du moment où elles doivent commencer à prélever des fonds.

KMC était en faveur d'un processus expéditif qui ferait débuter le recouvrement des coûts de cessation d'exploitation à la première opportunité, et selon lequel le prélèvement de fonds

commencerait pour tous les pipelines dans les trois années suivant l'achèvement du 4e volet de l'ICQF. Cet échéancier, selon elle, laisserait aux sociétés assez de temps pour établir des estimations préliminaires des coûts de cessation d'exploitation et mettre au point les mécanismes requis concernant l'administration, le prélèvement et la gestion des fonds, ainsi que la production de rapports. De plus, cet échéancier permettrait aux régies touchées d'instaurer et d'exercer la surveillance réglementaire nécessaire à l'égard du prélèvement de fonds liés à la cessation d'exploitation. KMC jugeait qu'il fallait aller de l'avant même si les questions fiscales n'étaient pas encore réglées.

Pouce Coupé a déclaré que le prélèvement de fonds devrait débuter sans tarder dans le cas de toutes les sociétés pipelinières, sous réserve d'un délai raisonnable pour la conduite de l'évaluation requise. Entre autres éléments, cette dernière détaillerait les étapes à franchir pour la cessation d'exploitation, les coûts associés à chaque étape ainsi que le supplément à inclure dans les droits perçus pour couvrir ces coûts. Selon Pouce Coupé, plus le prélèvement de fonds débutait tôt, plus la société aurait le temps d'amasser des ressources et, vraisemblablement, plus grande serait la garantie de pouvoir rassembler les fonds voulus.

TransCanada a laissé entendre que le prélèvement de fonds devait commencer « dans les plus brefs délais possible », ce qu'elle définissait comme les délais nécessaires pour mettre en place un mécanisme de fiducie, régler la question de l'efficience fiscale, dresser des estimations des coûts de cessation d'exploitation et aborder des enjeux comme les conséquences sur les règlements tarifaires en vigueur.

Selon Westcoast, le prélèvement de fonds ne devrait pas débuter avant qu'il ne soit raisonnablement possible de déterminer le montant des coûts en jeu et le moment où ceux-ci seraient engagés. Elle a souligné que ses installations de collecte, de traitement et de transport soumises à la réglementation de l'Office ont une durée de vie indéterminée et que, par conséquent, elle ne devrait pas être tenue à ce moment-ci de commencer à prélever des fonds.

La CAPLA a déclaré que la constitution d'une réserve de fonds en prévision de la cessation d'exploitation devrait commencer immédiatement, pour que les propriétaires fonciers ne soient pas exposés au risque que des pipelines cessent d'être exploités avant qu'on ait réuni assez de fonds pour couvrir les coûts. Elle a précisé que le terme « immédiatement » signifie « dès la prise d'une décision à la présente audience ».

L'ACPP a soutenu que tous les pipelines devraient être soumis aux mêmes exigences et que le moment où l'on commence à prélever des fonds ne devrait pas tenir à l'âge du pipeline. Elle estimait, de plus, que le prélèvement de fonds ne devrait pas débuter avant que le ministère des Finances n'ait modifié la *Loi de l'impôt sur le revenu* (cette question est approfondie à la section 2.5).

Report du prélèvement de fonds

D'après Enbridge, le prélèvement de fonds devrait débuter lorsque la date de cessation d'exploitation peut raisonnablement être prévue et qu'il est possible d'estimer les coûts. Bon nombre d'actifs pipeliniers ont une durée économique plutôt longue, et le moment de leur cessation d'exploitation ne peut pas être raisonnablement prévu dans un délai qui puisse avoir

quelque conséquence pratique. Par conséquent, Enbridge proposait que tout mécanisme de prélèvement lié au financement des coûts de cessation d'exploitation soit doté de suffisamment de souplesse pour tenir compte des différences entre les paramètres clés des installations pipelinières, dont la durée économique prévue, et qu'il permette à l'Office d'autoriser une société pipelinière à reporter le moment où elle commence à prélever des fonds.

Enbridge a soutenu que le report du prélèvement de fonds serait sans incidence sur la concurrence, car les caractéristiques fondamentales de l'offre et de la demande du marché seraient essentiellement les mêmes pour des pipelinières concurrentes, et que celles-ci seraient donc en position d'égalité pour obtenir un report de la part de l'Office.

KMC a argué, pour sa part, que le report du prélèvement de fonds irait à l'encontre du principe réglementaire de l'équité intergénérationnelle, qu'il pourrait créer des inégalités sur le plan de la concurrence et que le risque que les contribuables, les propriétaires fonciers et les gouvernements n'aient à absorber les coûts de cessation d'exploitation serait accru. Elle était en désaccord avec l'idée d'attendre que les circonstances de la cessation d'exploitation soient raisonnablement prévisibles, à cause du risque considérable que la durée de vie utile d'un pipeline soit raccourcie pour une raison ou une autre et qu'il n'y ait pas de fonds disponibles au moment voulu pour payer le retrait des installations. À cet égard, KMC a cité comme risque la modification possible des politiques énergétiques des pouvoirs publics au Canada et aux États-Unis.

KMC et Pouce Coupé ont soutenu qu'un report pourrait avoir des conséquences sur le plan de la concurrence en ce sens que des pipelinières qui prélèvent des fonds pourraient être désavantagées par rapport à celles qui ne le font pas.

La CAPLA a souligné que l'Office ne devrait pas incorporer de flexibilité dans le processus de prélèvement des frais de cessation d'exploitation, notamment sous la forme d'un report du prélèvement, parce que les propriétaires fonciers ont besoin d'être protégés. Le fait de commencer immédiatement à prélever des fonds amoindrit le risque infligé aux propriétaires fonciers en étalant le fardeau du financement de la cessation d'exploitation sur le reste de la durée économique d'une installation, et permet aux sociétés de mieux tirer parti de l'avantage de toucher des intérêts composés sur les montants prélevés.

En réponse aux arguments des autres parties concernant les risques inhérents au report du prélèvement de fonds, Enbridge a admis que le fait d'étaler le prélèvement des fonds sur une période plus longue pourrait atténuer, dans une certaine mesure, le risque de provoquer des inégalités intergénérationnelles. Elle a soutenu, cependant, qu'une période de prélèvement étendue entraîne d'autres genres de coûts et de risques. D'abord, il y a un risque accru de recouvrer trop de frais auprès des premiers expéditeurs soumis au régime de prélèvement parce que les estimations des coûts sont plus ou moins fiables au début. Ensuite, une longue période de prélèvement peut créer un fardeau administratif accru, sans qu'il y ait d'avantages correspondants, du moins qu'il y en ait peu. Enfin, il faudrait bien peser les avantages liés au fait de toucher des intérêts composés pendant une longue période par rapport au coût d'option qui en résulte pour les expéditeurs parce qu'ils ne peuvent affecter les fonds en question à d'autres usages.

Au sujet de l'argument selon lequel un report pourrait aboutir au prélèvement de fonds insuffisants, Enbridge a déclaré que s'il est vrai qu'un report raccourcirait la période de prélèvement, la question essentielle est de savoir s'il resterait assez de temps pour amasser un montant approprié au titre des frais de cessation d'exploitation. Elle envisageait un processus qui permette à une société de demander un report et qui incorpore les mécanismes de contrôle voulus, sous la surveillance réglementaire de l'Office, pour ne pas accroître le risque d'un sous-financement des activités de cessation d'exploitation.

Enbridge a argué qu'il ne fallait pas écarter d'emblée le concept du report sur la foi de situations hypothétiques, mais plutôt évaluer chaque demande de report en fonction de son bien-fondé.

Prélèvement d'un montant nominal

TransCanada entrevoyait qu'il faudrait effectuer une étude sur les coûts de cessation d'exploitation une fois terminé le 4e volet de l'ICQF, afin d'en faire une estimation. Dans l'intervalle, elle recommandait de commencer à prélever un montant nominal afin de lancer le processus sans attendre la fin du dernier volet de l'ICQF. Ce montant nominal ne serait pas fondé sur des hypothèses précises concernant la portée de la cessation d'exploitation et servirait simplement à mettre le processus de prélèvement en branle afin d'accomplir un pas concret dans le dossier du financement de la cessation d'exploitation. L'emploi d'un montant nominal aurait l'avantage de permettre à l'industrie d'agir parallèlement à la conduite du volet 4. TransCanada a souligné, cependant, qu'il faudrait régler trois aspects avant que le prélèvement de fonds (y compris celui d'un montant nominal) ne puisse débuter, c'est-à-dire : l'application des règlements tarifaires en vigueur, suivant lesquels les expéditeurs ont convenu de payer un droit donné; l'établissement d'un mécanisme pour la mise de côté des fonds; l'efficience fiscale du prélèvement.

Enbridge a soutenu que le prélèvement d'un montant nominal n'est pas un bon point de départ à son avis, car le processus de prélèvement devrait reposer sur une compréhension raisonnable des hypothèses qui sous-tendent la détermination du montant à prélever. Westcoast, quant à elle, trouvait prématuré de percevoir tout supplément, nominal ou autre.

KMC estimait également que le prélèvement d'un montant nominal n'était pas une solution appropriée, puisqu'on disposait d'assez de temps pour s'occuper du dossier de la cessation d'exploitation dans des délais opportuns. Elle a laissé entendre qu'étant donné qu'il n'y avait pas, à sa connaissance, de pipelines dont la cessation d'exploitation était imminente, il n'y avait pas lieu de commencer à prélever un montant nominal. Elle souhaitait plutôt qu'un régime de prélèvement soit instauré d'une manière ordonnée.

L'ACPP a déclaré qu'il n'était pas nécessaire d'adopter à la hâte un régime de prélèvement temporaire, ni de prélever un montant nominal quelconque à titre provisoire. Du reste, elle estimait qu'agir de cette façon minerait l'objectif d'établir une structure de fiducie solide et économiquement efficiente. Elle a dit craindre que si le prélèvement de fonds liés à la cessation d'exploitation devait débuter avant qu'on ait garanti l'efficience fiscale du processus, il serait d'autant plus difficile de le faire par la suite (cette question est approfondie à la section 2.5). Enbridge, KMC, Pouce Coupé et le ministère de l'Énergie de l'Alberta partageaient ce point de vue.

La CAPLA n'était pas en faveur du prélèvement d'un montant nominal car cela donnerait aux sociétés pipelinières un prétexte pour retarder l'établissement d'estimations concernant les coûts de cessation d'exploitation, en prétendant qu'elles font quelque chose dans l'intervalle.

Distinction entre sociétés du Groupe 1 et sociétés du Groupe 2

KMC a souligné qu'il y a des enjeux généraux qui valent pour les deux groupes de sociétés, tandis que d'autres enjeux sont susceptibles de se rapporter plutôt aux sociétés du Groupe 2, et méritent d'être examinés séparément. À son avis, les sociétés du Groupe 2 feraient bien de définir un mécanisme, parmi les formules recommandées, pour traiter les aspects qui leur sont propres, sans exclure l'adoption du mécanisme du Groupe 1.

Pouce Coupé a déclaré que les distinctions qui existent entre les sociétés du Groupe 1 et du Groupe 2 ne sont d'aucune utilité pour déterminer s'il y a lieu de mettre des fonds de côté en prévision de la cessation d'exploitation. Elle a soutenu que, bien qu'il ne soit pas nécessaire d'avoir un dialogue avec chacune des sociétés du Groupe 2, il semble aller de soi que ces dernières ne devraient pas être assujetties au même processus rigoureux que celui qui pourrait s'imposer pour une entité appartenant au Groupe 1.

L'ACPP a laissé entendre qu'avant d'imposer un mécanisme quelconque aux sociétés du Groupe 2, l'Office devrait engager un dialogue avec chacune de celles-ci concernant les exigences éventuelles liées au financement des frais de cessation d'exploitation. Les sociétés du Groupe 2 devraient avoir la possibilité de proposer des formules de rechange au modèle général défini pour leurs homologues du Groupe 1.

2.4 Méthode de prélèvement

Toutes les parties ayant déposé une preuve ont soutenu que si l'Office décidait que les sociétés pipelinières doivent mettre des fonds de côté pour financer les coûts futurs de cessation d'exploitation, il conviendrait que ces fonds soient prélevés à même les droits perçus. La raison principale qu'elles ont citée à l'appui de cette position était le principe voulant que les clients qui bénéficient des services fournis par un pipeline devraient également assumer les coûts associés à la prestation de ces services. Enbridge, KMC et Pouce Coupé étaient d'avis que tout prélèvement de fonds devrait se faire par la perception d'un supplément tarifaire.

En outre, Enbridge, KMC, Pouce Coupé, Westcoast, TransCanada et l'ACPP ont fait valoir que si les fonds étaient prélevés à même les droits, il fallait les percevoir séparément des charges d'amortissement, pour qu'ils restent distincts et identifiables.

2.5 Administration des fonds

Un certain nombre de parties ont formulé des observations au sujet de l'administration des fonds mis de côté pour financer des activités futures de cessation d'exploitation. Nous avons regroupé ces commentaires sous les rubriques suivantes :

- séparation des fonds;
- mise en commun;

- gestion des fonds;
- accès aux fonds prélevés pour la cessation d'exploitation;
- exigences de rapport;
- traitement fiscal des fonds;
- cessation de la compétence fédérale.

Séparation des fonds

La plupart des parties ont soutenu que si des fonds étaient prélevés au titre des coûts de cessation d'exploitation, il faudrait qu'ils soient mis de côté et conservés dans des comptes distincts. Elles ont recommandé d'établir un compte ou une fiducie spécifique pour chaque pipeline, de manière à soustraire les fonds à l'accès des créditeurs et à les isoler des entités non réglementées. Elles étaient généralement d'avis que les dispositions des fiducies et les exigences de déclaration connexes garantiraient automatiquement la séparation des fonds et qu'il n'était donc pas nécessaire de se pencher spécialement sur cet aspect.

Enbridge, la CAPLA et TransCanada jugeaient que chaque pipeline devrait avoir un compte en fiducie distinct qui serait tenu et administré par la société pipelinière, mais soumis à la surveillance ou à la vérification d'un tiers. L'ACPP a soutenu que tous fonds prélevés devraient être tenus dans un compte en fiducie distinct pour chaque pipeline, administré par un tiers, afin de garantir que les fonds soient disponibles au moment d'engager les frais de cessation d'exploitation. Westcoast n'était pas opposée à l'emploi de comptes en fiducie spéciaux, administrés par un tiers.

KMC a proposé que l'Office fasse en sorte que :

- les fonds soient détenus en fiducie et employés uniquement pour des fins liées à la cessation d'exploitation;
- les fiducies soient administrées prudemment;
- les fonds soient investis d'une manière raisonnablement prudente, et que les investissements à caractère spéculatif, ou dans les actifs mêmes de la société pipelinière, soient interdits;
- les fiducies fassent l'objet d'une vérification annuelle pour confirmer que les fonds sont prélevés et investis de manière appropriée;
- les montants prélevés soient réexaminés et rajustés tous les cinq ans;
- les fonds prélevés soient reliés directement à l'actif pipelinier auquel ils se rapportent, de sorte qu'ils restent disponibles peu importe que la société pipelinière concernée demeure solvable ou continue d'exister ou non.

Enbridge a avancé que la tenue de comptes distincts, conjuguée aux rapports de vérification de la conformité et au régime de surveillance réglementaire, permettrait de mettre les fonds prélevés à l'abri d'usages non liés à la cessation d'exploitation.

L'ACPP a laissé entendre que les fonds appartenant à la partie réglementée d'une société pourraient être isolés de telle manière que les créanciers des composantes non réglementées de la société, ainsi que ceux de l'entité réglementée, ne puissent y avoir accès. Elle a souligné, de plus, que le recours à un tiers fiduciaire, conjugué à des exigences législatives appropriées concernant l'autorisation des retraits, contribuerait à mettre les fonds à l'abri des créanciers.

Mise en commun

La mise en commun des fonds prélevés en vue de la cessation d'exploitation, ou d'une partie de ceux-ci, est un des mécanismes possibles de mise de côté dont il a été question dans le document de travail de l'Office portant sur le 3e volet de l'ICQF. L'Office a adressé des demandes de renseignements aux parties sur le bien-fondé de la mise en commun comme moyen de contrer le risque qu'une société ne dispose pas des fonds requis pour couvrir ses coûts de cessation d'exploitation à cause, par exemple, du prélèvement de fonds insuffisants ou de la sous-performance des fonds investis. En outre, la mise en commun permettrait de parer au problème des pipelines orphelins, dans les cas où la société responsable est devenue insolvable et ne peut acquitter les coûts de cessation d'exploitation.

Le fait qu'il n'y avait qu'une faible probabilité que les fonds disponibles à la cessation d'exploitation soient insuffisants faisait consensus parmi les sociétés participantes. TransCanada a souligné que le risque que la cessation d'exploitation survienne avant qu'on ait réuni assez de fonds pour en payer les coûts est infime. La plupart des sociétés pipelinières et l'ACPP soutenaient la position qu'il ne devrait pas y avoir de mise en commun, totale ou partielle, des fonds liés à la cessation d'exploitation. De nombreuses parties ont exprimé la crainte que la mise en commun pourrait conduire à un interfinancement, c'est-à-dire faire en sorte que des sociétés qui auraient manqué de prudence du point de vue du prélèvement de fonds pour la cessation d'exploitation soient subventionnées par d'autres sociétés qui ont été plus diligentes à cet égard. En conséquence, à leur avis, la mise en commun irait à l'encontre du principe réglementaire de la causalité des coûts.

M. Mansell, témoin expert d'Enbridge, était également opposé à la mise en commun. Il reconnaissait que cette solution avait l'avantage de procurer des économies d'échelle sur le plan de la surveillance administrative, voire, éventuellement, de conférer un certain pouvoir de marché au moment d'investir les fonds accumulés. Toutefois, il a avancé que des raisons importantes militaient contre la mise en commun des fonds, notamment : la crainte de créer un risque moral[2], l'asymétrie d'information[3] et l'interfinancement.

---

2 Dans le contexte de la cessation d'exploitation de pipelines, M. Mansell a défini le risque moral comme « le risque d'inciter une société pipelinière, au moment de la conception d'un pipeline, à ne pas tenir compte, ou à faire peu de cas, des frais de cessation d'exploitation plus élevés que peut comporter un choix donné, par rapport à d'autres options, parce qu'elle peut se rabattre sur des fonds mis en commun pour absorber d'éventuels frais supplémentaires ». D'une manière plus générale, le risque moral s'entend de la possibilité qu'une personne ou une société modifie son comportement si elle est protégée des conséquences de ses actes.

3 M. Mansell a défini l'asymétrie d'information comme le cas où les administrateurs d'un fonds pour installations orphelines ne disposent pas d'aussi bons renseignements que les sociétés qui exploitent ces installations afin de pouvoir évaluer convenablement les risques et incertitudes associés à leur cessation d'exploitation, et donc déterminer correctement le coût, ou les charges, pour chaque cotisant au fonds.

M. Mansell a admis que le principe de la mise en commun pourrait s'avérer utile pour une petite composante des coûts éventuels, comme les risques résiduels[4], mais a souligné que le bien-fondé d'un fonds pour pipelines orphelins pourrait dépendre de la façon dont le régime de prélèvement de fonds pour la cessation d'exploitation fonctionne au fil du temps. Si le risque de pipelines orphelins s'avérait plus grand au moment du réexamen du régime qu'il ne l'est présentement, il serait peut-être plus opportun d'envisager alors un mécanisme de rechange, au lieu de concevoir dès le début un régime où ce risque constitue une hypothèse de départ (ce qui peut changer la nature ou le comportement du régime). D'autres parties (Enbridge et Pouce Coupé, par exemple) ont soutenu que le risque résiduel de sous-financement n'est pas assez grave pour justifier le recours à la mise en commun, ne serait-ce que pour une partie des fonds.

La CAPLA était en faveur d'utiliser la mise en commun comme une protection supplémentaire, mais a insisté sur la nécessité de prélever assez de fonds pour financer les obligations de cessation d'exploitation propres à chaque pipeline.

Gestion des fonds

Selon TransCanada, l'administration d'une fiducie suppose l'établissement de règles de gestion et d'un cadre. La société pipelinière se chargerait de mettre sur pied et de gouverner le fonds en fiducie, tandis que sa gestion quotidienne reviendrait à des administrateurs de fonds qui agiraient en conformité avec les documents d'administration et seraient soumis aux lois sur les fiducies. Au sujet des restrictions touchant le placement des fonds accumulés, TransCanada a laissé entendre que l'on devrait évaluer le caractère approprié de divers instruments de placement en fonction des principes suivants : réduire au minimum le fardeau financier en maximisant les possibilités de croissance des fonds, dans des limites de tolérance des risques raisonnables, et optimiser l'administration des fonds.

Pouce Coupé préconisait que le placement des fonds accumulés se limite à des véhicules à faible risque, comme pour les caisses de retraite. L'ACPP a recommandé que les restrictions imposées en matière de placement soient semblables à celles qui s'appliquent aux caisses de retraite, telles que les énonce la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension* (Canada). KMC a également parlé de similitudes avec l'orientation des caisses de retraite et a proposé, de plus, que l'on interdise le placement de fonds directement dans les capitaux propres ou le capital d'emprunt du propriétaire du pipeline.

Enbridge a proposé deux orientations éventuelles concernant la politique de placement. La première consisterait à restreindre dès le départ le placement des fonds à des véhicules à faible risque (notamment des bons du Trésor ou des billets à court terme). La seconde admettrait un portefeuille plus équilibré au départ, lequel laisserait une place de plus en plus importante aux instruments de placement à faible risque à mesure qu'approche le moment de la cessation d'exploitation. Enbridge a laissé entendre qu'une autre procédure générale pourrait être utilisée pour définir les principes directeurs de la politique de placement.

La CAPLA a déclaré que l'Office devrait instituer un comité chargé de surveiller tous les prélèvements de fonds effectués par les pipelinières, et que les propriétaires fonciers devraient

---

4 Risque résiduel - s'entend de la possibilité que les fonds disponibles pour la cessation d'exploitation à la fin de la durée de vie utile d'un pipeline soient insuffisants pour couvrir le coût total des activités de cessation d'exploitation.

y être représentés. Une des fonctions du comité serait de s'assurer que des fonds sont prélevés et qu'ils sont investis convenablement.

Pouce Coupé a soutenu qu'il faudrait confier la gestion du fonds en fiducie à des administrateurs de fonds professionnels sans lien de dépendance. On procéderait à des appels d'offres concurrentiels pour sélectionner un fournisseur de service compétent. À son avis, ni les groupes de propriétaires fonciers ni les expéditeurs ne devraient participer à la surveillance du fonds. D'autres membres de l'industrie étaient également d'avis que les propriétaires fonciers ne devraient pas être mêlés à l'administration des fonds prélevés.

Accès aux fonds

Les sociétés ont soutenu, pour la plupart, que c'est l'Office qui devrait gérer l'accès aux fonds destinés à couvrir les frais de cessation d'exploitation. L'ACPP, Enbridge, KMC et TransCanada ont laissé entendre qu'avant de pouvoir retirer des fonds, la société devrait avoir à présenter une demande à l'Office, semblable à la demande de cessation d'exploitation exigée aux termes de l'alinéa 74(1)*d)* de la Loi sur l'ONÉ. KMC a proposé que l'accès aux fonds soit assujetti à la présentation d'une demande à l'Office qui précise ce qui suit :

- les installations que l'on veut cesser d'exploiter;
- le coût prévu du projet de cessation d'exploitation;
- les enjeux environnementaux à résoudre;
- les démarches de consultation menées par la société;
- les questions techniques et d'ingénierie;
- les aspects commerciaux.

L'ACPP a convenu que c'est généralement au terme de la durée de vie utile d'un pipeline qu'il faudrait avoir accès aux fonds, bien que certaines activités de cessation d'exploitation peuvent se dérouler au fil des ans et qu'il serait légitime d'avoir accès aux fonds pour les payer. L'ACPP, Enbridge, Pouce Coupé et KMC préconisaient que l'accès aux fonds soit accordé à la fin de la durée de vie utile du pipeline. Les trois premières ont indiqué, de plus, que les fonds ne devraient être accessibles qu'au moment où la cessation d'exploitation a lieu.

TransCanada a soutenu que les activités de cessation d'exploitation seraient échelonnées dans le temps et que des ressources pourraient donc être requises avant la cessation d'exploitation physique de l'installation, mais que l'accès aux fonds serait accordé aux termes d'une « ordonnance de cessation d'exploitation ». Ainsi, a indiqué TransCanada, la question de savoir si les fonds accumulés pour la cessation d'exploitation devraient être accessibles pour une mise à la réforme intérimaire, ou seulement à la cessation d'exploitation définitive, serait différée jusqu'à l'examen d'une demande particulière présentée aux termes de l'alinéa 74(1)*d)*.

Enbridge a laissé entendre qu'une ordonnance délivrée par l'Office à la réception d'une demande de cessation d'exploitation donnerait accès aux fonds. Les fonds seraient accessibles à la société au moment d'engager des coûts de cessation d'exploitation; cela pourrait être en une seule fois, ou au cours d'une période plus longue. Enbridge convenait avec TransCanada que des projets de

cessation complexes et de grande envergure seraient étalés dans le temps, plutôt que réalisés à un moment précis. Elle n'envisageait pas que les pipelinières puissent avoir accès aux fonds à d'autres fins que pour une cessation d'exploitation, comme pour réaliser des projets d'immobilisations, payer des dépenses d'exploitation et d'entretien, ou se soutenir en période d'insolvabilité.

Pouce Coupé a soutenu qu'au moins dans le cas des sociétés du Groupe 2, l'utilisation des fonds liés à la cessation d'exploitation devrait être laissée à la discrétion de la société pipelinière, et être assujettie aux dispositions de l'acte constitutif de la fiducie ainsi qu'aux exigences réglementaires pertinentes. Pouce Coupé a recommandé, de plus, que les sociétés devraient être tenues de faire rapport à l'Office, chaque année, de toute utilisation faite des fonds accumulés pour la cessation d'exploitation et que leur emploi devrait faire l'objet d'une vérification par l'Office, s'il y a lieu. Elle a indiqué que la surveillance exercée par l'Office aurait notamment les caractéristiques suivantes : elle viserait à évaluer le caractère raisonnable des coûts de cessation d'exploitation au fil du temps, au moyen de réexamens périodiques; elle s'appuierait sur les processus d'approbation établis; elle serait soumise à un processus de résolution des plaintes de la part de parties prenantes.

Exigences de rapport

Certaines parties recommandaient d'assortir des exigences de rapport normalisées à la gestion des fonds prélevés. Ainsi, Enbridge, KMC et Pouce Coupé ont chacune proposé des exigences concernant la communication de renseignements de base, tels que les soldes d'ouverture et de clôture du compte ou de la fiducie; les sommes prélevées, recettes et autres montants ajoutés au compte ou à la fiducie; ainsi que les retraits ou paiements à partir du compte ou de la fiducie.

L'ACPP a proposé d'imposer des exigences de base normalisées en matière de rapport et toutes autres exigences dont les sociétés pipelinières et les parties prenantes pourraient convenir, par exemple :

- rapports annuels ou semestriels présentés à l'Office et aux parties prenantes de la société pipelinière;
- montant des fonds prélevés au cours de la période de rapport;
- rapport du fiduciaire précisant, entre autres renseignements, le montant cumulatif de la fiducie, les dividendes générés et les placements faits à partir du compte en fiducie (données semblables à celles que fournirait un administrateur de caisse de retraite);
- les gains ou pertes du compte;
- la part approximative, en pourcentage, que les montants détenus en fiducie ou comptabilisés dans le compte représentent par rapport à l'estimation la plus récente des coûts de cessation d'exploitation ultimes;
- les sommes retirées, ou dont on a demandé le retrait, ainsi que le numéro de la demande ou de l'ordonnance d'approbation de l'Office.

Traitement fiscal des fonds

Toutes les parties issues de l'industrie ont fait remarquer que les lois fiscales actuelles n'accordent pas de déductions d'impôt à l'égard de fonds mis de côté dans un compte de réserve pour couvrir des coûts futurs de cessation d'exploitation. Ainsi, pour recouvrer les pleins coûts auprès des utilisateurs d'un réseau pipelinier, il faudrait percevoir la valeur brute pré-impôt de chaque dollar mis de côté en prévision de la cessation d'exploitation. À titre d'illustration, l'ACPP a indiqué qu'à moins de changements à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le montant qu'il faudrait prélever à même les droits, moyennant un taux d'imposition de 33 %, s'établirait à 1,49 $ pour chaque dollar versé dans une fiducie ou un compte.

TransCanada a proposé que l'Office enjoigne au ministère des Finances d'instaurer des modalités fiscales efficientes suivant lesquelles les sommes prélevées pour couvrir les coûts de cessation d'exploitation d'un pipeline et versées dans un fonds seraient admises à titre de déduction d'impôt dans l'année de versement. Par ailleurs, les montants retirés du fonds s'ajouteraient au revenu imposable de la société, mais seraient compensés par les déductions fiscales relatives aux coûts de cessation d'exploitation survenus au cours de l'exercice.

L'ACPP préconisait un modèle de traitement fiscal semblable à celui des fiducies environnementales admissibles, selon ce qui est prévu dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* à l'intention des entreprises des secteurs minier et de la gestion des déchets qui sont tenues par leurs régies de mettre de côté des fonds de remise en état. À cet égard, elle a argué que la partie II de la Loi sur l'ONÉ confère à l'Office l'obligation de promouvoir des changements à la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui rehaussent l'efficience fiscale du prélèvement et de la mise en réserve de fonds pour couvrir les coûts de cessation d'exploitation. Elle a soutenu que la cessation d'exploitation comporte une dimension sécuritaire. À son avis, les alinéas 26(1)*b)* et 26(1.1)*b)* de la partie II de la Loi sur l'ONÉ imposent à l'Office l'obligation d'étudier les questions concernant la sécurité des pipelines, d'en assurer le suivi et de présenter des rapports « sur les mesures ressortissant au Parlement qu'il estime utiles à l'intérêt public [...] pour la sécurité des pipelines [...] ».

Westcoast s'est dite en faveur de l'allègement fiscal proposé par l'ACPÉ[5]. Tel qu'elle comprend la proposition de l'ACPÉ, les sommes retirées de la fiducie seraient imposables au moment du retrait, mais contrebalancées par les dépenses liées à la réforme des biens. Ainsi, l'impôt sur les bénéfices acquis dans le cadre de la fiducie serait différé jusqu'au moment où ces bénéfices sont retirés de la fiducie.

KMC a soutenu qu'une façon d'aborder la question fiscale serait de solliciter une exonération d'impôt autant pour les montants accumulés dans un fonds admissible que pour les bénéfices réalisés sur le fonds. Tout en reconnaissant que les questions fiscales débordent la compétence de l'Office, Pouce Coupé a souligné que celui-ci pourrait jouer un rôle en la matière en favorisant l'adoption de modifications législatives.

---

5 Présentation de l'ACPÉ au Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, en date du 14 août 2007, intitulée : A Proposal to Grant Current Tax Relief for Pipeline Abandonment Funding (proposition concernant l'octroi des allègements fiscaux actuels à l'égard du financement de la cessation d'exploitation de pipelines).

Cessation de la compétence fédérale

Parmi les points inscrits dans la liste des questions de l'instance figurait le traitement de fonds prélevés en vue de la cessation d'exploitation d'un pipeline réglementé par l'ONÉ qui passerait subséquemment sous compétence provinciale, soit après la cessation d'exploitation, soit à la suite d'un transfert à une société réglementée au palier provincial.

Toutes les parties ayant présenté des observations sur cette question ont soutenu que les fonds accumulés devraient suivre le pipeline, et que si ce dernier passait sous compétence provinciale, la régie provinciale devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de disposer de ces fonds.

Pouce Coupé a fait remarquer que l'ONÉ pourrait rendre ses décisions concernant la cessation d'exploitation de manière à maintenir sa compétence à l'égard d'un pipeline tant que les fonds prélevés en vue de la cessation d'exploitation n'ont pas été affectés, et que les fiducies pourraient être assorties de conditions garantissant que les fonds ne puissent être utilisés qu'à certaines fins particulières. Enfin, citant les articles 49, 51.1 et 12 de la Loi sur l'ONÉ, elle a argué qu'un pipeline de ressort fédéral n'échapperait pas forcément à la compétence de l'Office après l'entrée en vigueur de l'ordonnance autorisant sa cessation d'exploitation.

La CAPLA a déclaré, pour sa part, qu'il ressort clairement de la décision MH-1-96[6], et d'autres causes tranchées par l'ONÉ, que l'Office est déchu de toute compétence à l'égard d'une installation après la cessation d'exploitation et qu'il ne peut en réglementer les effets post-cessation.

2.6 Risques et incertitudes

Dans la liste des questions à examiner au cours de l'audience figuraient un certain nombre de questions ayant trait aux risques et à la meilleure façon de gérer ou d'atténuer les risques et incertitudes inhérents à la détermination des coûts et des recettes associés à une future cessation d'exploitation. Ce sujet appelle l'examen des questions suivantes : qui devrait éponger les pertes ou profiter des gains attribuables au rendement du compte en fiducie et qui devrait éponger les pertes ou profiter des gains découlant du prélèvement de fonds insuffisants ou trop importants?

La CAPLA a insisté sur la nécessité de disposer de « ressources suffisantes », soulignant qu'à moins que des dispositions particulières ne soient en place, c'est sur les propriétaires fonciers que retombe le fardeau d'assumer les éventuels coûts et obligations financières entraînés par le prélèvement de fonds insuffisants. Elle a soutenu que l'objet de la présente instance est justement de parer au risque résiduel d'un manque de financement, de sorte que les propriétaires fonciers ne continuent pas de supporter le fardeau de ce risque. Elle a souligné que des mesures doivent être prises pour garantir l'absence totale de risque pour les propriétaires fonciers, et ce, quels que soient les coûts et les conséquences que la prise de ces mesures puisse comporter pour les sociétés pipelinières et leurs expéditeurs. Elle a affirmé, de plus, que commencer à prélever des fonds dès maintenant, au lieu de plus tard, amoindrit les risques infligés aux propriétaires fonciers en étalant le fardeau du financement sur le reste de la durée économique du bien, en plus de permettre de toucher des intérêts composés sur les fonds accumulés.

---

6 Office national de l'énergie, Motifs de décision MH-1-96, Manito Pipelines Ltd. (cessation de l'exploitation d'installations), juillet 2006, page 22.

La plupart des sociétés pipelinières étaient d'avis que le réexamen périodique des estimations concernant les fonds requis pour la cessation d'exploitation et des montants de fonds prélevés réduirait le risque que ces estimations s'avèrent inexactes et que le financement soit insuffisant. Elles ont témoigné que de tels réexamens périodiques atténueraient suffisamment les incertitudes associées au financement d'activités futures, aussi longtemps que le pipeline est en exploitation. Elles s'attendaient à ce que le risque résiduel soit minime.

D'après l'ACPP, la maîtrise des risques et des incertitudes serait une démarche continue qui dépendrait de l'évolution et du perfectionnement des méthodes physiques de cessation d'exploitation, et des avancées technologiques. Plus le pipeline approcherait du moment de sa cessation d'exploitation, plus exactes deviendraient les prévisions de coûts connexes. Les montants à prélever à même les droits pour payer les coûts associés à la cessation d'exploitation seraient rajustés à la lumière des réexamens périodiques. En conséquence, les fonds prélevés seraient comparables au coût prévu, et l'écart serait négligeable. L'ACPP a donc prétendu qu'il n'était pas nécessaire, à ce moment-ci, d'aborder ce risque.

Enbridge a affirmé qu'un processus approprié d'évaluation périodique et d'ajustement atténuerait le risque associé au rendement du fonds en fiducie en permettant de réévaluer les hypothèses sous-jacentes. Elle a soutenu, de plus, qu'il n'est pas pratique d'éliminer intégralement le risque. Selon elle, il n'existe pas de motifs suffisants pour justifier que l'Office exige une mise en commun des fonds, ne serait-ce qu'à l'égard d'une partie seulement des fonds prélevés pour la cessation d'exploitation, afin de contrer le risque résiduel infime qui subsiste.

KMC a recommandé de procéder à des réexamens au moins tous les cinq ans pour tenir compte des changements du point de vue des techniques de cessation d'exploitation, des exigences réglementaires, de l'inflation, des matériaux, du coût de la main-d'œuvre et des autres facteurs qui influent sur les coûts. TransCanada a soutenu qu'effectuer des réexamens périodiques pour mettre à jour les prévisions touchant les coûts à la cessation d'exploitation définitive et le moment de la cessation d'exploitation, ainsi que pour faire le bilan du rendement réalisé sur les placements de fonds, permettrait d'ajuster au besoin les montants prélevés. Ceci, du reste, réduirait au minimum les surplus et les déficits au moment de la cessation d'exploitation définitive.

En général, les parties ont soutenu qu'il devrait y avoir symétrie entre les pertes entraînées par le prélèvement de fonds insuffisants et les gains réalisés en cas de prélèvements trop importants; autrement dit, la partie qui répondrait du risque associé à un financement insuffisant profiterait des avantages d'un surplus de financement.

Pouce Coupé a fait valoir que les gains et les pertes associés, respectivement, au prélèvement de trop de fonds ou de trop peu de fonds en prévision de la cessation d'exploitation (s'agissant des fluctuations à court terme) devraient échoir aux expéditeurs. Par ailleurs, un surplus ou un manque de financement (s'agissant ici de l'incertitude à long terme) devrait être la responsabilité de la société pipelinière. Soutenant que les coûts de cessation d'exploitation représentent des dépenses d'exploitation, plutôt que des coûts de propriété, TransCanada a proposé que les fonds destinés à les couvrir soient gérés sensiblement de la même manière que les fonds de caisses de retraite, où la pratique courante veut que les expéditeurs épongent les pertes et réalisent les gains inter-années (en dehors du risque prévu de l'année d'essai), tandis que la société pipelinière

assume les pertes et réalise les gains intra-années (à l'intérieur du risque prévu de l'année d'essai). L'Office autoriserait des dérogations aux modalités courantes de partage des risques, comme il le fait pour les charges liées aux caisses de retraite.

Selon l'ACPP, si des comptes en fiducie constitués en prévision de la cessation d'exploitation doivent être soumis à des restrictions de placement pour réduire au minimum le risque de pertes, il y aurait lieu que tout gain produit par la fiducie demeure dans cette dernière et fasse partie des fonds disponibles pour acquitter les coûts de cessation d'exploitation.

Enbridge soutenait la position que c'est la société pipelinière qui devrait éponger les pertes et profiter des gains découlant du rendement du compte en fiducie, puisqu'elle est responsable des obligations financières associées à la cessation d'exploitation et qu'elle est bien placée pour gérer et atténuer les risques. Les expéditeurs du pipeline, pour leur part, devraient assumer les pertes et profiter des gains résultant d'un prélèvement insuffisant ou excédentaire de fonds[7].

2.7 Compétence

Le point 7 de la liste des questions se lit comme suit :

> En vertu des lois actuellement en vigueur, quel est le mandat de l'Office en matière de prélèvement de fonds liés à la cessation d'exploitation de pipelines, dans le contexte des besoins en produits d'une société?

Bon nombre de parties ont présenté de brefs commentaires sur la question de la compétence. Aucune n'a soutenu que l'Office n'avait pas le pouvoir d'exiger le prélèvement de frais de cessation d'exploitation en tant que composante des besoins en produits d'une société.

Invoquant le paragraphe 48(2) de la Loi sur l'ONÉ, KMC a déclaré que l'ONÉ a le mandat d'exiger le prélèvement de frais de cessation d'exploitation, à titre de composante des besoins en produits d'une société.

Pouce Coupé a souligné qu'en vertu de la partie IV de la Loi sur l'ONÉ, ainsi que des articles 59 et 62, l'Office jouit d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour ce qui est d'établir les droits et les tarifs des sociétés qu'il réglemente, et que ce pouvoir est assez large pour autoriser l'Office à exiger que les sociétés prélèvent les fonds requis afin de couvrir les frais de cessation d'exploitation. Mentionnant que différentes méthodes peuvent être employées pour déterminer ce qui constitue des droits justes et raisonnables, elle a déclaré que l'Office, en ce qui a trait à toute exigence de prélèvement qu'il imposerait aux sociétés, devrait adopter une seule méthode uniforme pour toutes les sociétés. Une telle approche serait la moins susceptible de nuire à la position concurrentielle d'une société par rapport aux autres.

Pouce Coupé a soutenu, en outre, que l'Office a le pouvoir d'ordonner que les fonds prélevés à même les droits *soient déposés dans un fonds en fiducie ou un compte distinct,* ainsi que le

---

7 Enbridge a défini le prélèvement insuffisant ou excédentaire de fonds comme des circonstances où la société pipelinière perçoit, dans une année, moins ou plus de fonds qu'il n'est nécessaire de prélever, compte tenu des contributions annuelles au fonds de cessation d'exploitation qui sont requises pour répondre aux obligations financières ultimes associées à la cessation d'exploitation.

pouvoir de fixer ou d'imposer les *modalités relatives à de telles fiducies*. Cependant, à son avis, l'Office n'a pas le pouvoir de surveiller des fonds mis en commun, ce qui comprend gérer un fonds pour pipelines orphelins ou décider de l'affectation d'un surplus de fonds en dehors de sa sphère de compétence.

Westcoast a souligné que l'Office, en vertu de son obligation envers l'intérêt public, a le mandat de mettre en équilibre des intérêts contradictoires et de parvenir à la décision la meilleure ou la plus avantageuse dans l'optique de l'intérêt public général.

TransCanada a déclaré qu'une des prémisses fondamentales du mandat de réglementation exercé par l'Office est que tous les coûts de service devraient être assumés par les parties qui utilisent le service, et la cessation d'exploitation définitive d'une installation fait partie du service. Elle a souligné, en outre, qu'étant donné que les questions de cessation d'exploitation sont clairement du ressort de l'Office et qu'aucune disposition ne restreint la définition du terme « droits », il apparaît évident que le prélèvement des frais de cessation d'exploitation relève de la compétence et du mandat de l'Office. De plus, TransCanada a fait siennes les observations formulées par Westcoast au sujet de l'obligation de l'Office envers l'intérêt public.

La CAPLA a souligné qu'il est clair que l'Office non seulement a compétence à l'égard de la cessation d'exploitation de pipelines, mais aussi qu'il détient le pouvoir discrétionnaire de mettre en œuvre des règlements gouvernant la cessation d'exploitation d'installations pipelinières afin de protéger les propriétaires fonciers sur les plans financier et de la sécurité.

Chapitre 3

Opinion du comité

3.1 Compétence

Dans le cadre de l'instance RH-2-2008, peu de parties ont traité en détail de l'autorité qu'a l'Office d'exiger le prélèvement de frais de cessation d'exploitation en tant que composante des besoins en produits (de sorte que les sociétés puissent demander l'autorisation de recouvrer ces coûts auprès des expéditeurs à même les droits qu'elles perçoivent). Comme on l'a vu au chapitre précédent, de nombreuses parties ne contestaient aucunement la compétence de l'Office à ce chapitre. Plusieurs parties ont évoqué le large mandat que la partie IV de la Loi sur l'ONÉ confère à l'Office, citant les dispositions suivantes.

Article 59 :

> L'Office peut prendre des ordonnances sur tous les sujets relatifs au transport, aux droits ou aux tarifs.

Article 62 :

> Tous les droits doivent être justes et raisonnables et, dans des circonstances et conditions essentiellement similaires, être exigés de tous, au même taux, pour tous les transports de même nature sur le même parcours.

Le comité constate qu'aucune disposition législative ne limite le pouvoir de l'Office d'établir des droits justes et raisonnables. Les tribunaux, dans leur interprétation des dispositions qui précèdent, ont conclu que celles-ci confèrent un très large mandat à l'Office pour ce qui est de régir les questions de transport, de droits et de tarifs.

> Aux termes de cette Partie [partie IV de la Loi sur l'ONÉ], les droits doivent être justes et raisonnables et ne peuvent être imposés qu'en conformité avec un tarif qui a été produit auprès de l'Office et qui est en vigueur. L'Office est autorisé dans les termes les plus larges à rendre des ordonnances sur tous les sujets qui s'y rapportent. Manifestement, l'Office est autorisé à rendre des ordonnances conçues pour garantir que les droits qu'imposera une compagnie de pipeline seront justes et raisonnables. Mais son pouvoir à cet égard n'est pas entravé ni limité par des règles ou dispositions légales quant à la façon dont cette fonction doit être exercée ou l'objectif atteint[8].

De l'avis du comité, les pouvoirs énoncés à la partie IV de la Loi sur l'ONÉ sont assez vastes pour autoriser l'Office à faire enquête et à rendre une décision sur la question de savoir s'il

8 *British Columbia Hydro & Power Authority c. Westcoast Transmission Co.*, [1981] A.C.F. no 32, (C.A.F.), par. 17, récemment confirmé dans l'arrêt TransCanada Pipelines Ltd. c. Canada (Office national de l'énergie), [2004] A.C.F. no 654 (C.A.F.), par. 30.

devrait exiger le prélèvement de frais liés à la cessation d'exploitation de pipelines en tant que composante des besoins en produits d'une société. Si la réponse est affirmative, l'Office pourrait alors trancher si le prélèvement de frais spécifiques en prévision de la cessation d'exploitation, par le truchement des droits, est un élément qui doit obligatoirement faire partie de la détermination de droits justes et raisonnables pour une société pipelinière donnée.

Pouce Coupé a argué qu'un pipeline demeure sous la compétence de l'Office après qu'il a cessé d'être exploité. La CAPLA a soutenu, au contraire, que l'Office n'a plus compétence sur un pipeline après la cessation d'exploitation. Le comité fait remarquer que l'Office se penche sur cette question dans le 4e volet de l'ICQF et qu'il a diffusé un avis, en date du 2 février 2009, qui jette plus de lumière sur la compétence de l'ONÉ à l'égard de l'après-cessation.

3.2 Principes et facteurs clés

Ayant examiné l'ensemble de la preuve produite au cours de l'instance, le comité juge qu'il est maintenant opportun que l'Office assoie son approche du financement des activités de cessation d'exploitation sur certains principes directeurs. Dans les sections qui suivent, nous examinons les principes et facteurs clés qui guideront sa démarche et un cadre qui trace les étapes à venir.

Dans sa lettre du 25 février 2008 exposant l'approche qu'il se proposait d'adopter pour l'ICQF, l'Office a indiqué qu'un des résultats possibles du 3e volet était l'élaboration d'un jeu de principes sur lesquels il ferait reposer ses décisions futures concernant les aspects financiers de la cessation d'exploitation de pipelines. Dans sa première décision, en date du 21 avril 2008, concernant la modification de la liste des questions et du calendrier des événements, le comité a affirmé qu'il poursuivrait ce résultat potentiel.

Toujours dans sa lettre de février 2008, l'Office a énoncé deux principes fondamentaux, axés sur les buts, qui guideraient les décisions qu'il prendrait ultérieurement en rapport avec les questions financières liées à la cessation d'exploitation de pipelines. Après avoir étudié attentivement le dossier de l'instance, le comité a confirmé les principes axés sur les buts posés antérieurement et recommandé l'ajout de principes clés supplémentaires.

Le comité croit que les principes et facteurs exposés ci-dessous sauront bien orienter les décisions futures de l'Office en la matière. Du reste, ces principes et facteurs sont censés guider également les décisions des sociétés face aux aspects financiers de la cessation d'exploitation. En outre, le comité s'est inspiré de l'ensemble de ces principes axés sur les buts et facteurs pour élaborer le cadre (décrit plus loin) en vue de la mise de côté de fonds pour couvrir les coûts de cessation d'exploitation; par conséquent, le cadre ainsi défini poursuit les buts qui animent ces principes.

Selon le comité, la mise en œuvre du cadre proposé marquera des progrès importants dans la réalisation des buts à atteindre, spécialement grâce aux processus de réexamen périodique qu'il recommande.

Le comité recommande d'adopter ce qui suit en tant que principes et facteurs clés.

1. Il en va de l'intérêt public que la cessation d'exploitation de tous les pipelines du ressort de l'ONÉ soit effectuée efficacement et en toute sécurité.

2. Les sociétés pipelinières sont responsables, en définitive, de l'ensemble des coûts associés à la construction, l'exploitation et la cessation d'exploitation de leurs pipelines, et l'Office rendra chaque société réglementée redevable de ces coûts.

3. L'Office exerce une réglementation axée sur les buts suivant une approche fondée sur le risque qui englobe tout le cycle de vie d'une installation; l'Office ne souscrit pas à la théorie de l'élimination complète des risques.

4. Les propriétaires fonciers ne seront pas responsables des coûts de cessation d'exploitation de pipelines.

5. À l'heure actuelle, la mise en commun, en tant que mécanisme général pour mettre des fonds de côté en vue de couvrir les coûts de cessation d'exploitation, n'est pas une solution efficace, ni dans une optique économique ni sur le plan de la réglementation.

6. En déterminant le moment de la cessation d'exploitation d'un pipeline, aux fins d'estimer les coûts futurs connexes, il faut considérer la plus courte des durées suivantes : la durée économique ou la durée physique prévue.

7. Il n'est pas prudent ni efficace de fonder les estimations préliminaires des coûts de cessation d'exploitation sur l'hypothèse du retrait de toutes les conduites de gros diamètre qui sont installées sur des terres agricoles.

8. Les coûts de cessation d'exploitation constituent des dépenses légitimes liées à la prestation des services et peuvent être recouvrés auprès des utilisateurs du réseau sur l'approbation de l'Office.

9. Le prélèvement et la mise de côté des fonds destinés à couvrir les coûts de cessation d'exploitation doivent être effectués d'une manière transparente.

10. Les fonds destinés à financer les coûts de cessation d'exploitation ne devraient pas être prélevés à titre de composante de l'amortissement; ils devraient constituer un poste distinct du coût de service.

11. Tous les fonds mis de côté en prévision de la cessation d'exploitation doivent être conservés de telle sorte qu'ils ne puissent servir à des fins autres que la planification et l'exécution de la cessation d'exploitation.

12. En sa qualité de tribunal quasi-judiciaire indépendant, l'Office ne promeut pas la prise d'initiatives ou l'élaboration de politiques dans le domaine fiscal.

3.3 Examen des principes et facteurs clés

3.3.1 Principes touchant le mandat général de l'Office

Pour que la cessation d'exploitation se déroule d'une manière sûre et efficace dans le cas de tous les pipelines du ressort de l'ONÉ, quel qu'en soit le propriétaire, il faut que soient mis de côté les fonds nécessaires pour financer l'ensemble des activités liées à la cessation d'exploitation. Le comité estime que les sociétés pipelinières sont responsables, en définitive, de tous les coûts associés à la construction, l'exploitation et la cessation d'exploitation de leurs pipelines. L'Office rendra les sociétés réglementées redevables de ces coûts.

Diverses méthodes sont à la disposition de l'Office pour obliger une société à répondre des coûts de cessation d'exploitation et essayer de faire en sorte que des fonds suffisants soient mis de côté à cette fin. En effet, outre les pouvoirs que lui confère la partie IV de la Loi sur l'ONÉ, dont nous avons discuté antérieurement, l'Office, de l'avis du comité, détient un mandat plus vaste qui l'autorise à se pencher sur le financement des coûts futurs de cessation d'exploitation. L'examen de cette question pourrait s'inscrire dans la détermination qu'il doit faire au sujet du caractère d'utilité publique actuel et futur d'une installation, lorsqu'une société sollicite l'approbation d'un projet en vertu de la partie III de la Loi sur l'ONÉ. Ou encore, son étude pourrait ressortir aux pouvoirs qu'a l'Office de veiller à la protection des biens et de l'environnement. En conséquence, le comité juge que l'Office possède le pouvoir réglementaire d'établir si des fonds adéquats sont mis de côté en prévision de la cessation d'exploitation des installations de son ressort, ainsi que d'imposer ou de prescrire des exigences réglementaires complémentaires visant à garantir la constitution de tels fonds.

Ces principes clés valent pour toutes les sociétés réglementées par l'ONÉ, mais la façon particulière de prélever ou de mettre de côté les fonds nécessaires à la cessation d'exploitation peut différer d'une société à l'autre. Par exemple, les sociétés du Groupe 1 et du Groupe 2 peuvent utiliser des méthodes différentes pour mettre des fonds de côté, et il est possible que certaines sociétés du Groupe 2, n'ayant pas de tiers expéditeurs, ne prélèvent pas les fonds requis auprès des utilisateurs. Si une société du Groupe 2 qui ne perçoit pas de droits devait proposer une méthode autre que le prélèvement de fonds à même les droits pour financer les coûts futurs de cessation d'exploitation, le comité recommanderait que l'Office examine si la méthode de rechange proposée permet de garantir que les fonds voulus seront mis de côté et si elle répond, par ailleurs, au but de rendre la société pipelinière redevable de tous les coûts associés à la cessation d'exploitation de son réseau pipelinier.

Le comité prend bonne note des observations de Westcoast, résumées au chapitre 2, voulant qu'elle soit soustraite, au minimum, à toute exigence réglementaire l'obligeant à mettre des fonds de côté en vue de la cessation d'exploitation de ses installations de collecte et de traitement. Les parties à l'audience n'ont produit aucune preuve de nature à convaincre le comité que Westcoast, ou une autre société, serait dans l'impossibilité de fournir une estimation préliminaire de ses coûts de cessation d'exploitation. Certes, l'établissement de telles estimations exige de poser diverses hypothèses, dont certaines seront perfectionnées au fil du temps. Cela pourrait entraîner un ajustement des estimations, et peut-être même de la méthode de prélèvement. Cependant, le fait que l'on doive recourir à des hypothèses, au lieu d'utiliser des chiffres réels, n'est pas une raison suffisante pour ne pas s'engager dans le processus. Pour

faciliter les choses, le comité recommande que les sociétés se servent des hypothèses de référence énoncées dans le cadre (examiné plus loin) si elles ne sont pas en mesure d'établir des hypothèses raisonnables, spécifiques à leur pipeline, pour produire des estimations préliminaires qui leur sont propres.

Le comité souligne que les sociétés peuvent avoir différentes méthodes à proposer pour le prélèvement ou la mise de côté de fonds. Il recommande à l'Office d'être ouvert face aux différentes propositions que les sociétés pourraient lui présenter selon les circonstances particulières de leurs installations. Il recommande de plus que l'Office exerce son pouvoir discrétionnaire pour décider s'il convient d'agréer ou de rejeter de telles propositions, y compris celles portant sur le moment où la société commencerait à prélever ou à mettre de côté des fonds. À cet égard, le comité recommande que l'Office prenne cette décision discrétionnaire sur la foi des renseignements propres au pipeline dont il est muni, notamment les coûts estimatifs de la cessation d'exploitation des installations en cause, plutôt qu'en fonction d'estimations qui se fondent largement sur les hypothèses de référence. Ceci lui fournira les meilleurs renseignements possibles pour prendre sa décision.

3.3.2 Principes en matière de risque

La surveillance exercée par l'Office porte sur tout le cycle de vie d'un pipeline ou d'une installation. L'Office applique une démarche de réglementation axée sur les buts, suivant laquelle il définit les résultats escomptés, mais laisse aux sociétés le soin de décider de la meilleure façon d'atteindre ces résultats tout au long du cycle de vie du pipeline ou de l'installation. Les sociétés doivent répondre de leur rendement, et elles sont censées cerner et maîtriser les risques pendant tout le cycle de vie de l'installation[9].

Le comité ne croit pas qu'il soit pratique, pour les sociétés réglementées, d'enrayer tous les risques à n'importe quel prix, comme l'a proposé la CAPLA. À un point quelconque du continuum des risques possibles, on atteint un seuil de rendement décroissant à partir duquel le coût à payer pour essayer d'éliminer tous les risques est hors de proportion avec les avantages supplémentaires qui peuvent en résulter. Néanmoins, le comité tient à réitérer qu'un des buts inhérents aux principes qui sous-tendent le cadre est que les propriétaires fonciers ne seront pas responsables des coûts de cessation d'exploitation de pipelines.

Le comité reconnaît qu'il peut exister, à l'heure actuelle, un certain risque que des coûts liés à la cessation d'exploitation de pipelines ne soient pas financés, ou le soient insuffisamment. Cependant, pour ce qui est du risque de non-financement, aucune preuve produite à l'audience ne lui a laissé croire que la cessation d'exploitation d'un réseau pipelinier quelconque était envisagée dans un avenir prévisible. Cela veut dire, par conséquent, qu'il n'est pas nécessaire de mettre des fonds de côté dans l'immédiat et que l'industrie a le temps de se doter d'un cadre approprié. En ce qui touche le risque de sous-financement des activités de cessation d'exploitation, le comité estime qu'un pareil risque peut être atténué en grande partie au fil du temps. Ainsi qu'il est exposé dans le cadre, des mécanismes appropriés seront mis en place pour réexaminer les estimations des coûts de cessation d'exploitation, et aussi pour suivre

9 Cette démarche est exposée plus en détail dans le rapport annuel 2008 de l'Office, accessible à l'adresse http://www.neb-one.gc.ca/clf-nsi/rpbletn/rprt/nnlrprt/nnlrprt-fra.html, pages 5 et 6.

l'accumulation de ressources et la croissance des fonds au fil des ans. De plus, ces réexamens périodiques préviendront le prélèvement de trop de fonds auprès des utilisateurs, garantissant ainsi une approche responsable du financement des activités de cessation d'exploitation. Le comité recommande également que l'Office maintienne une surveillance appropriée à l'égard du financement de la cessation d'exploitation de pipelines. Il fait remarquer, de plus, que les sociétés pipelinières ont intérêt à mettre de côté et à prélever suffisamment de fonds auprès de leurs utilisateurs pour se prémunir, et pour prémunir leurs actionnaires, contre les obligations financières qu'entraînerait une insuffisance de fonds. Tous ces facteurs contribuent à atténuer le risque que les coûts de cessation d'exploitation de pipelines ne soient pas financés, ou le soient insuffisamment.

Au cours de l'audience, le concept de la mise en commun a été présenté comme un moyen possible de mettre des fonds de côté ou de remédier au risque résiduel d'un manque de fonds. Après avoir réfléchi aux points de vue des parties, le comité conclut qu'adopter la mise en commun comme méthode générale pour couvrir tous les coûts de cessation d'exploitation ne serait pas une solution de réglementation prudente en ce moment. Le comité estime également qu'utiliser les ressources actuelles pour concevoir un mécanisme approprié de mise en commun afin de gérer les faibles risques résiduels de non-financement ou de sous-financement de certains pipelines ne serait pas un choix efficace sur le plan réglementaire ou économique.

Selon le comité, il serait plus indiqué d'affecter les ressources actuelles de l'Office, et celles des sociétés réglementées, à d'autres aspects essentiels, comme l'établissement d'estimations préliminaires et la conception de mécanismes convenables pour la mise de côté de fonds adéquats. Le comité ne pense pas qu'il soit nécessaire, en ce moment, d'élaborer un mécanisme autonome de mise en commun pour prendre en charge le financement complet des activités de cessation d'exploitation ou le risque résiduel d'un manque de fonds. Toutefois, reconnaissant le vaste pouvoir de décision de l'Office en la matière, le comité recommande que celui-ci n'élimine pas d'emblée la possibilité, à un moment futur, de mettre en œuvre des mécanismes de mise en commun ou de planification d'urgence sous quelque forme.

3.3.3 Principes sous-tendant les hypothèses

Un des aspects essentiels dont doit s'acquitter chaque société consiste à établir des estimations préliminaires de la quantité de fonds qu'elle doit mettre de côté actuellement, et de façon continue, pour couvrir les frais de cessation d'exploitation. Le moment présumé de la cessation d'exploitation d'un pipeline représente un élément critique dans cette estimation. Selon le comité, l'emploi d'une plage de délais raisonnables dans lesquels pourrait survenir la cessation d'exploitation peut constituer un moyen de pallier l'incertitude entourant le moment de la cessation d'exploitation, bien qu'il y ait sans doute d'autres façons de le faire. Nonobstant les différentes manières d'aborder cet aspect, le comité, à la lumière de la preuve entendue au cours de l'instance, est d'avis que la durée économique d'un bien devrait généralement être utilisée, de préférence à la durée physique, pour déterminer le délai (ou une plage de délais) dans lequel la cessation d'exploitation pourrait survenir. Dans la conjoncture de marché actuelle, et compte tenu des possibilités qu'offrent les techniques courantes de prolonger la durée physique d'un bien, il n'est pas vraisemblable que la durée physique d'un pipeline soit le facteur qui détermine le moment de sa cessation d'exploitation. Cependant, pour tenir compte des cas où elle le serait, le comité recommande que la détermination du moment de la cessation d'exploitation aux fins du

calcul des estimations préliminaires de la quantité de fonds à mettre de côté soit fondée sur la plus courte des périodes suivantes : la durée économique prévue ou la durée physique du pipeline.

La méthode de cessation d'exploitation est un autre élément essentiel qui intervient dans le calcul des estimations préliminaires. Tel qu'il est mentionné dans le document d'information sur la valeur de récupération négative, publié en septembre 1985, il existe trois options fondamentales concernant la cessation d'exploitation d'un pipeline, à savoir : le retrait, l'abandon sur place avec entretien perpétuel et l'abandon tout court. Dans l'optique de la préparation de leurs estimations préliminaires des coûts de cessation d'exploitation, bon nombre de sociétés ont exprimé le besoin d'obtenir une orientation de la part de l'Office au sujet de la norme de cessation d'exploitation qu'il convient le mieux d'employer. Plusieurs parties ont soutenu qu'il ne leur serait pas possible d'établir des estimations préliminaires tant que le processus du volet 4 de l'ICQF n'aurait pas pris fin. La CAPLA a argué, pour sa part, qu'il convenait d'employer son hypothèse technique par défaut dans le cas de pipelines aménagés sur des terres agricoles.

Le comité recommande que l'Office mette en œuvre le cadre décrit ci-dessous sans attendre l'achèvement du volet 4. Pour fournir une orientation aux sociétés pipelinières, nous exposons dans le présent rapport un certain nombre de principes de haut niveau, axés sur les buts, qui se rapportent à diverses hypothèses techniques. De plus, le cadre est assez étoffé pour que les sociétés puissent commencer dès maintenant à établir leurs estimations préliminaires, en se fondant sur les hypothèses de référence ou sur les hypothèses spécifiques à leur pipeline qu'elles ont définies. Les résultats du volet 4 de l'ICQF pourraient éclairer leur démarche et alimenter les processus de réexamen continu menés par la suite, mais il n'est pas nécessaire d'attendre que le volet 4 soit terminé avant de passer à l'action. Le comité croit, en effet, que la préparation des estimations préliminaires et les travaux prévus pour le volet 4 peuvent être menés de front.

Pour ce qui est de l'hypothèse technique par défaut proposée par la CAPLA, le comité ne s'est pas laissé convaincre par la preuve que le retrait de tout pipeline de gros diamètre installé sur des terres agricoles constitue une hypothèse nécessaire. Il estime qu'en l'absence d'informations spécifiques, notamment sur les aspects environnementaux, les coûts et les risques propres au cas, il ne convient pas d'exiger l'emploi de cette hypothèse. À son avis, il ne serait pas prudent ni efficace de fonder des estimations préliminaires des coûts de cessation d'exploitation sur une hypothèse aussi vaste et générale.

Par conséquent, le comité ne recommande pas l'emploi de cette hypothèse comme hypothèse de référence. Cependant, il est loisible aux sociétés de l'utiliser pour préparer leurs estimations préliminaires, dans la mesure où elles le jugent opportun. Les sociétés devraient utiliser des hypothèses qui sont raisonnables eu égard aux circonstances particulières de leurs réseaux. Enfin, le comité recommande que l'Office demande aux sociétés pipelinières de justifier les hypothèses qu'elles auront retenues pour établir des estimations préliminaires spécifiques à leur pipeline.

3.3.4 Principes ayant trait au prélèvement et à la mise de côté de fonds

Pour ce qui est de savoir si les sociétés pipelinières peuvent prélever auprès des utilisateurs les fonds nécessaires pour couvrir les frais de cessation d'exploitation, le comité a affirmé à titre de principe clé que les coûts de cessation d'exploitation constituent des dépenses légitimes liées à la

prestation des services et qu'ils peuvent être recouvrés auprès des utilisateurs du réseau sur l'approbation de l'Office. Pour obtenir de l'Office l'autorisation de prélever ces coûts futurs auprès des utilisateurs, les sociétés pipelinières devront lui présenter dans des délais opportuns une proposition concernant la perception de droits justes et raisonnables, dont les coûts futurs de cessation d'exploitation constitueront une des composantes. Dans chaque cas, l'Office établira si les fonds que la société souhaite prélever peuvent, à juste titre, faire partie des droits justes et raisonnables de l'installation réglementée. Les sociétés du Groupe 2 qui ne perçoivent pas de droits devront concevoir et présenter à l'Office d'autres méthodes leur permettant de mettre de côté des fonds en prévision de la cessation d'exploitation.

S'il advenait que des sociétés ne présentent pas de propositions en vue de prélever les coûts futurs de cessation d'exploitation auprès des payeurs de droits ou ne prennent pas d'autres mesures pour mettre des fonds de côté d'une manière opportune, le comité recommande que l'Office définisse d'autres exigences propres à garantir le financement des coûts de cessation d'exploitation. À titre d'exemple, il pourrait s'agir du dépôt d'un cautionnement ou d'une lettre de crédit.

Pour ce qui est du but d'assurer que des fonds adéquats soient disponibles pour procéder à la cessation d'exploitation de pipelines d'une manière sûre et efficace, un principe incontournable est que tous les fonds mis de côté en prévision de la cessation d'exploitation doivent être conservés de telle sorte qu'ils ne pourront servir à d'autres fins que la planification et l'exécution de la cessation d'exploitation et ne seront pas accessibles à de tierces parties. Permettre qu'il en soit autrement aggraverait le risque de sous-financement ou de non-financement de la cessation d'exploitation de pipelines. Ainsi, le comité recommande que toutes les sociétés conçoivent un mécanisme convenable de mise de côté qui réponde à ce principe. À cet égard, les parties à l'audience ont discuté d'un certain nombre de possibilités, dont l'établissement d'une fiducie dont les documents constitutifs prescrivent les restrictions nécessaires et la mise en place de comptes à accès restreint. Dans les propositions qu'elles déposeront auprès de l'Office, dont il est traité plus en détail dans le cadre, les sociétés pourront mettre de l'avant tout mécanisme qui, à leur avis, répond convenablement au but précité, même s'il n'en a pas été discuté durant la présente instance.

Au cours de l'audience, on a porté beaucoup d'attention à la question du traitement fiscal des fonds prélevés et mis de côté en prévision de la cessation d'exploitation. Le comité constate que les parties n'ont pas avancé de propositions, autres que la modification de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui donneraient lieu à un traitement fiscal de ces fonds qui soit satisfaisant aux yeux de l'industrie. Il reconnaît, du reste, que le traitement fiscal des fonds prélevés aux fins de la cessation d'exploitation aura une incidence sur le montant du financement requis pour couvrir les coûts des futures activités de cessation d'exploitation.

Certaines parties ont proposé que l'Office joue un rôle de premier plan en prenant l'initiative de faire réviser la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'ACPP est allée plus loin en arguant que l'Office a une obligation, imposée par la loi, de rehausser l'efficience fiscale du prélèvement et de la mise de côté des fonds liés à la cessation d'exploitation. Elle a soutenu que cette obligation découle de la fonction de conseil touchant la sécurité des pipelines conférée par la partie II de la Loi sur l'ONÉ.

Dans l'argumentation de l'ACPP, il n'était pas clair en quoi le traitement fiscal des fonds prélevés influe sur la *sécurité* des pipelines, surtout si l'Office ordonne que des fonds soient prélevés en vue de la cessation d'exploitation indépendamment du traitement fiscal réservé à ces fonds. En outre, le comité constate qu'aucune partie, pas même l'ACPP, n'a produit de preuve indiquant qu'il pourrait y avoir des répercussions sur le plan de la sécurité en l'absence de changements à l'impôt sur le revenu. S'il est vrai que le traitement fiscal peut agir sur la volonté de l'industrie pipelinière de prélever des fonds ou sur le montant qu'il pourrait être nécessaire de mettre de côté, d'après la preuve produite devant le comité, il n'est pas fondé de conclure à l'existence d'un lien quelconque entre le traitement fiscal des fonds et la sécurité comme telle des pipelines. En effet, la sécurité des pipelines dépend de facteurs matériels sur lesquels l'Office exerce déjà une surveillance en réglementant la construction, l'exploitation, l'entretien et la cessation d'exploitation pendant toute la durée de vie utile. Par conséquent, le comité n'a pas été convaincu par l'argument selon lequel l'Office a une obligation d'origine législative d'aider l'industrie en cette matière.

Qui plus est, le comité est d'avis que l'Office, à titre de tribunal quasi-judiciaire indépendant, ne devrait pas promouvoir la prise d'initiatives ou l'élaboration de politiques dans le domaine fiscal. Le traitement fiscal des fonds qui seront prélevés pour la cessation d'exploitation de pipelines est un sujet que les sociétés pipelinières, de concert avec d'autres intervenants dans l'industrie, devront aborder avec le ministère des Finances. Puisque c'est l'industrie qui a soulevé la nécessité de changements d'ordre fiscal, il revient aux parties de solliciter de tels changements dans des délais opportuns. Toutefois, comme nous l'avons souligné antérieurement, le financement des coûts de cessation d'exploitation demeure la responsabilité de chaque société pipelinière, quelles qu'en soient les conséquences fiscales. L'efficience fiscale est un but souhaitable en ce qui touche le prélèvement de fonds pour financer la cessation d'exploitation de pipelines, mais elle ne saurait être un facteur de dissuasion.

3.4 Présentation du cadre

Compte tenu des principes fondamentaux exposés plus haut et des commentaires s'y rapportant, le comité estime qu'il est maintenant opportun d'arrêter un cadre général pour aider l'industrie à atteindre le but d'assurer que des fonds adéquats soient disponibles au moment voulu pour la planification et l'exécution des activités de cessation d'exploitation. Il est nécessaire que des fonds soient mis de côté à cette fin, mais ce processus n'a pas besoin de débuter avant que certaines questions de fond n'aient été réglées et qu'un cadre soit mis en place. Ceci permettra d'amasser les fonds requis d'une manière ordonnée. Le comité juge qu'il y a suffisamment de temps pour vider certaines questions non encore résolues et mettre en œuvre un cadre qui convienne pour toutes les sociétés pipelinières réglementées par l'Office.

En parvenant à cette conclusion, le comité a tenu compte des facteurs suivants.

- Aucune cessation d'exploitation d'un réseau pipelinier n'est envisagée dans un avenir prévisible.
- L'application du concept de la gestion du risque, par opposition au concept du « risque zéro ». Au cours de l'audience, les parties n'ont produit aucune preuve qui convainque le comité de l'urgence d'agir, c'est-à-dire de la nécessité d'exiger que les sociétés commencent sans tarder à prélever ou à mettre de côté des fonds.

- Du point de vue de l'efficience économique, il n'est pas prudent d'instaurer un cadre qui risque d'entraîner l'accumulation de trop de fonds, ou trop peu de fonds, aux fins de la cessation d'exploitation de pipelines.
- De l'avis du comité, le prélèvement ou la mise de côté d'un montant nominal accaparerait des ressources qui pourraient autrement être utilisées pour s'attaquer à des aspects fondamentaux du financement des activités de cessation d'exploitation.

Nonobstant la recommandation concernant l'établissement d'un cadre qui s'applique à la grandeur de l'industrie, les sociétés pipelinières sont libres de demander à l'Office l'autorisation de commencer à prélever ou à mettre de côté des fonds de cessation d'exploitation pendant que le cadre est en voie d'implantation. Dans un tel cas, le comité recommande que l'Office examine la demande en fonction de son bien-fondé au moment où elle lui est présentée.

Le comité précise, en outre, qu'il n'est pas exclu que l'Office, s'il le juge indiqué, prenne en considération l'ensemble des coûts associés à la construction, l'exploitation et la cessation d'exploitation d'un pipeline au moment d'évaluer le caractère d'utilité publique d'un projet, tant pour le présent que pour le futur, lorsqu'une société demande une autorisation aux termes de la partie III de la Loi sur l'ONÉ.

Aperçu du cadre et du plan d'action

Il est indispensable que toutes les sociétés réglementées assument la responsabilité des pleins coûts de leurs installations, y compris ceux qui sont associés à la cessation d'exploitation. Selon le comité, une facette fondamentale de l'acceptation de cette responsabilité est la quantification, certes approximative à ce stade, des coûts liés à cette responsabilité.

Par conséquent, le comité juge que les sociétés pipelinières ont la responsabilité de présenter à l'Office des estimations des fonds nécessaires pour couvrir leurs coûts de cessation d'exploitation, en justifiant les hypothèses employées pour établir ces estimations, de même que les mécanismes et l'échéancier qu'elles proposent pour prélever et mettre de côté les fonds requis. L'objectif ultime est de faire en sorte que toutes les sociétés commencent à amasser ces fonds dans les cinq années suivant la date de la décision de l'Office, au plus tard. Pour atteindre cet objectif, plusieurs étapes devront être franchies pendant cet intervalle, dont l'évaluation des propositions par l'Office. Les étapes à accomplir sont décrites plus loin et résumées sous forme de tableau au chapitre 4, Plan d'action et hypothèses de référence.

Le comité se rend compte que, si l'Office adopte le cadre et le plan d'action proposés, cela se traduira par une intensification de ses interactions avec les parties prenantes sur le plan de la réglementation. Entre autres effets, il y aura un plus grand nombre de dépôts par les sociétés au cours des cinq prochaines années, ce qui fera augmenter le nombre d'évaluations et, éventuellement, le nombre d'audiences menées par l'Office pendant la même période pour donner suite à ces dépôts. De plus, la tenue d'au moins une autre conférence technique exigera des ressources supplémentaires, autant pour l'organiser que pour y participer. Ces dépenses de ressources ne sont pas négligeables, mais le comité estime que, pour faire progresser le dossier des aspects financiers de la cessation d'exploitation, il est inévitable que l'Office joue un rôle de réglementation plus intensif, au moins à court et à moyen terme.

Le comité invite toutes les parties prenantes à rechercher les gains d'efficience possibles, tout en respectant les principes clés, leurs buts sous-jacents et l'objectif ultime du cadre et du plan d'action, qui est de faire en sorte que les fonds nécessaires soient disponibles au moment où les frais de cessation d'exploitation doivent être engagés. De plus, le comité recommande que l'Office soit lui-même à l'affût de possibilités de rehausser l'efficience de la réglementation, et ouvert aux propositions faites dans ce sens, même si le fait d'y donner suite l'oblige à perfectionner le cadre et le plan d'action.

Estimations préliminaires

Le comité recommande comme première étape, essentielle à son avis, que l'Office demande à chaque société relevant de sa compétence (sociétés du Groupe 1 et du Groupe 2) de lui présenter des estimations préliminaires de ses coûts totaux futurs de cessation d'exploitation et du montant qu'elle doit mettre de côté pour couvrir ces coûts, en se fondant sur des hypothèses de base concernant la durée économique des installations et la méthode de cessation d'exploitation.

Pour aider les sociétés à produire cette information, le comité propose dans le présent rapport des hypothèses de référence dont elles peuvent se servir pour dresser leurs estimations préliminaires. Ces hypothèses seront évaluées et débattues à la faveur d'une conférence technique à venir. Après leur examen et la diffusion d'un ensemble révisé d'hypothèses de référence (le cas échéant), chaque société sera appelée à produire et à déposer des estimations concernant ses coûts de cessation d'exploitation et du montant à mettre de côté, en se fondant sur les hypothèses de référence définitives. Si elles le désirent, les sociétés pourront aussi présenter à l'Office des estimations qui sont spécifiques à leur réseau pipelinier, plutôt que fondées sur les hypothèses de référence. Ces estimations spécifiques au pipeline devaient s'accompagner d'un exposé et de preuves étayant toute hypothèse utilisée par la société qui diffère des hypothèses de référence.

Si une société du Groupe 1 emploie toutes les hypothèses de référence pour produire ses estimations, ou si une société du Groupe 2 se sert des hypothèses de référence ou d'hypothèses spécifiques au pipeline, les estimations préliminaires produites n'auront pas besoin d'être approuvées par l'Office. Cependant, si une société du Groupe 1 se fonde sur des hypothèses spécifiques à son pipeline, les estimations préliminaires en découlant devront recevoir l'approbation de l'Office.

Le comité recommande que Westcoast soient tenue d'établir des estimations préliminaires des coûts de cessation d'exploitation tant pour ses actifs liés au transport (zones 3 et 4) que pour ses installations de collecte et de traitement (zones 1 et 2).

Prélèvement des fonds

Les sociétés du Groupe 1 auraient à soumettre à l'approbation de l'Office une proposition concernant le mode de prélèvement des fonds nécessaires. De même, les sociétés du Groupe 2 qui perçoivent des droits déposeraient aussi des propositions touchant le prélèvement des fonds voulus. Les sociétés doivent étoffer leurs propositions d'une analyse ainsi que d'une justification de l'horizon temporel et de la méthode choisis pour percevoir auprès des utilisateurs du réseau leurs coûts futurs de cessation d'exploitation.

Les sociétés du Groupe 2 qui ne perçoivent pas de droits seraient dispensées de cette étape, mais il leur faudrait soumettre à l'Office des propositions sur la façon dont elles s'y prendraient pour mettre de côté les fonds requis (cette question est examinée à l'étape suivante).

Pour ce qui concerne la méthode de prélèvement, le comité partage l'opinion, exprimée par un grand nombre de parties, que le prélèvement de fonds liés à la cessation d'exploitation doit se faire en toute transparence et que ceci peut être réalisé, dans le cas des sociétés du Groupe 1 et celles du Groupe 2 qui perçoivent des droits, en prélevant les fonds à même les droits ou en percevant un supplément tarifaire. Cependant, il y a sans doute d'autres méthodes transparentes que les sociétés pourraient proposer à l'Office. Le comité est également d'avis que les fonds prélevés en prévision de la cessation d'exploitation devraient constituer un élément distinct du coût de service, au lieu de faire partie de l'amortissement, et être comptabilisés séparément pour chaque pipeline.

Pour ce qui est des règlements tarifaires négociés, le comité croit que la majorité des règlements tarifaires en vigueur auront déjà expiré avant l'échéance du délai prévu au plan d'action. Les parties qui concluent de nouveaux règlements tarifaires dans l'intervalle seront au courant des modalités du cadre et du plan d'action, et le comité s'attend à ce que les parties garantissent que les nouveaux règlements relatifs aux droits reflètent les exigences de financement qui découlent du cadre et du plan d'action.

Mise de côté de fonds

Toutes les sociétés du Groupe 1 seraient tenues de présenter à l'Office, aux fins d'approbation, le processus et le mécanisme qu'elles proposent d'employer pour mettre de côté les fonds voulus. De la même façon, toutes les sociétés du Groupe 2 soumettraient à l'Office les processus et mécanismes qu'elles proposent à cet égard.

Le comité recommande que tous les processus et mécanismes servant à mettre des fonds de côté pour financer les coûts de cessation d'exploitation comportent les exigences suivantes :

- les fonds sont conservés dans un compte distinct et ne sont pas confondus avec les ressources générales de la société;
- les fonds sont administrés par un tiers indépendant;
- les fonds prélevés sont à l'abri des créanciers;
- les fonds sont protégés contre tout emploi abusif ou usage à des fins autres que la cessation d'exploitation;
- des réexamens périodiques (au moins aux cinq ans) pour suivre les montants mis de coté dans le compte distinct et les décaissements effectués à partir de celui-ci, ainsi que la présentation de rapports périodiques à l'Office et aux parties prenantes, font partie intégrante du processus;
- les fonds sont comptabilisés séparément pour chaque pipeline;
- les fonds mis de côté peuvent faire l'objet d'une vérification par l'Office, s'il y a lieu;

- les sociétés pipelinières doivent arrêter une politique judicieuse concernant le placement des fonds accumulés, car chacune d'elles sera responsable, en définitive, du prélèvement et de la bonne administration de ces fonds;
- les modalités d'accès aux fonds sont clairement définies.

De plus, les sociétés pipelinières seront censées montrer à l'Office en quoi le mécanisme qu'elles ont choisi répond au but de garantir que les fonds requis seront mis de côté pour financer toutes les activités de cessation d'exploitation liées à leur pipeline. Selon le comité, il n'est pas nécessaire que toutes les approches obéissent à un même modèle. Des facteurs liés au marché pourraient intervenir dans le choix du mécanisme approprié par une société particulière.

Le comité estime qu'il n'y a pas lieu de formuler des avis sur le bien-fondé du concept du report, ni sur celui d'exempter des sociétés de l'obligation de prélever ou de mettre de côté des fonds. Selon lui, ces questions sont trop détaillées pour être débattues à la présente instance et doivent plutôt être abordées au cas par cas. Ainsi, ces concepts pourraient être présentés dans le cadre de la proposition d'une société concernant le prélèvement et la mise de côté de fonds. Cependant, tel qu'il est mentionné plus haut dans l'énoncé des principes clés, le comité recommande qu'à titre de condition préalable à l'examen de toute proposition visant à reporter le moment du prélèvement ou de la mise de côté de fonds, les sociétés soient tenues de déposer des estimations qui sont spécifiques à leur pipeline, plutôt que fondées sur les hypothèses de référence. De cette façon, l'Office disposera des meilleurs renseignements possible pour exercer son pouvoir discrétionnaire d'approuver ou de rejeter la proposition en question.

Le comité ne s'est pas laissé convaincre par les arguments de la CAPLA en faveur de la participation des propriétaires fonciers à un comité de surveillance chargé de suivre le financement des activités de cessation d'exploitation. Il fait remarquer que le rôle joué par un tel comité exige énormément de temps et de ressources, en plus de connaissances financières poussées. Ainsi, compte tenu des principes clés exposés plus haut, de la surveillance permanente exercée par l'Office en la matière et du fait que les parties intéressées pourront prendre part aux instances futures de l'ONÉ portant sur la cessation d'exploitation d'installations, le comité ne recommande pas l'établissement d'un comité de surveillance externe.

Accès aux fonds

Ainsi qu'il est mentionné au chapitre 2, bon nombre des parties à l'audience ont indiqué qu'il leur faudrait obtenir une orientation de la part de l'Office au sujet de l'accès aux fonds destinés à la cessation d'exploitation. De l'avis du comité, ces fonds ne devraient être accessibles que pour des fins liées à la cessation d'exploitation. L'expression « fins liées à la cessation d'exploitation » peut englober l'établissement d'un plan de cessation d'exploitation, ainsi que la conduite des activités (relevés et études, par exemple) qui sont nécessaires pour dresser le plan ou pour exécuter la cessation d'exploitation, sans oublier les activités consécutives à la cessation d'exploitation physique (comme la surveillance et l'entretien perpétuel, par exemple).

Pouce Coupé avait soutenu au départ qu'il devrait être permis d'utiliser les fonds mis de côté pour financer la désaffectation d'installations. D'autres parties ont argué que l'accès aux fonds devrait être limité aux activités de cessation d'exploitation et aux tâches préparatoires (comme la planification préalable). Le comité fait remarquer que les services d'un réseau sont maintenus

dans le cas d'une mise hors service et d'une désaffectation, et que pour autant qu'il y ait continuation du service, des recettes sont générées par la perception de droits et des fonds peuvent être prélevés sur celles-ci pour couvrir les coûts connexes. Par conséquent, le comité recommande que l'accès aux fonds ne soit généralement pas permis pour la désaffectation ou la mise hors service d'installations, à moins que l'Office ne l'autorise à la lumière des circonstances particulières du cas.

Ainsi, pour avoir accès aux fonds nécessaires afin de couvrir les coûts associés à la cessation d'exploitation physique d'installations ainsi qu'aux activités de planification connexes, les sociétés devront généralement obtenir une ordonnance de l'Office, par exemple, aux termes de l'alinéa 74(1)*d)* de la Loi sur l'ONÉ.

Tel qu'il est mentionné au chapitre 2, Pouce Coupé a soutenu qu'on devrait permettre au moins aux sociétés du Groupe 2 d'avoir accès aux fonds sans ordonnance de l'Office. Selon elle, l'Office pourrait exercer une surveillance à l'égard des fonds grâce aux rapports annuels que les sociétés fournissent sur l'utilisation des fonds ainsi que par le truchement de vérifications. Or, compte tenu de la définition large des termes « fins liées à la cessation d'exploitation » qui est proposée ci-dessus, de l'exigence qu'impose la Loi sur l'ONÉ de solliciter une autorisation pour cesser d'exploiter une installation et, enfin, de la recommandation du comité voulant que l'Office exerce son pouvoir discrétionnaire pour autoriser l'accès aux fonds dans des circonstances autres que celles que prévoit la définition, s'il y a lieu, le comité n'est pas convaincu qu'il soit nécessaire de prévoir une exception générale à la procédure d'accès, comme celle que Pouce Coupé propose à l'égard des sociétés du Groupe 2.

L'Office ne peut gouverner l'accès aux fonds de cessation d'exploitation dans le cas d'installations de son ressort qui passent subséquemment sous la compétence d'une autre administration. À cet égard, le comité recommanderait que les sociétés, lorsqu'elles conçoivent les mécanismes concernant la mise de côté de fonds, songent aux conditions qui devraient régir l'accès à ces fonds si l'installation passait sous la compétence d'une province ou d'un territoire à une date ultérieure. Pour couvrir les cas d'accès dans de telles situations potentielles, il pourrait être nécessaire de prévoir des dispositions relativement larges ou encore d'inclure des dispositions spécifiques qui portent expressément sur ces cas. Faire montre de prévoyance, tout en élaborant des mécanismes convenables, pourrait économiser du temps et éviter des complications à l'avenir.

Chapitre 4

Plan d'action et hypothèses de référence

4.1 Plan d'action

Le tableau 4-1 ci-dessous fait la synthèse des étapes recommandées pour aller de l'avant dans le présent dossier, et précise les objectifs, les participants prévus et la date d'exécution de chaque étape. L'objectif ultime est de faire en sorte que toutes les sociétés commencent à mettre de côté des fonds en prévision de la cessation d'exploitation au plus tard dans les cinq années suivant la date de la décision de l'Office. Les dates d'exécution proposées dans le tableau ne sont que des échéances cibles et elles peuvent être modifiées si l'Office détermine que les circonstances le justifient.

Tableau 4-1
Plan d'action

Mesure	Objectif	Participants	Date d'exécution
1. Diffusion de la décision RH-2-2008	Présenter les principes, un cadre de haut niveau, un plan d'action et un scénario de référence préliminaire	ONÉ	*D* (*D* égale la date de diffusion de la décision de l'Office)
2. Tenue d'une conférence technique de l'Office portant sur le scénario de référence préliminaire	Perfectionner le scénario de référence préliminaire	Sociétés du Groupe 1 et du Groupe 2 désireuses d'assister et toute autre personne intéressée	*D* + 6 mois
3. Diffusion d'un scénario de référence amélioré	Diffuser le scénario de référence à l'usage des sociétés	ONÉ	*D* + 9 mois
4. *a)* Chaque société du Groupe 1 établit et dépose des estimations de ses coûts de cessation d'exploitation et du montant à mettre de côté pour couvrir ces coûts, en se fondant sur les hypothèses de référence. OU *b)* Chaque société du Groupe 1 établit et dépose des estimations de ses coûts de cessation d'exploitation et du montant à	Déposer des estimations préliminaires fondées sur les hypothèses de référence ou des hypothèses spécifiques au pipeline	Sociétés du Groupe 1	*D* + 24 mois, au plus tard

mettre de côté pour couvrir ces coûts, en se fondant sur des hypothèses spécifiques au pipeline, ou sur une combinaison d'hypothèses spécifiques et d'hypothèses de référence. **Ces estimations doivent recevoir l'approbation de l'Office.**			
5. L'ONÉ examine les estimations préliminaires des sociétés du Groupe 1 qui se fondent sur des hypothèses spécifiques au pipeline ou sur une combinaison d'hypothèses spécifiques et d'hypothèses de référence.	Rendre des décisions au sujet des estimations préliminaires des sociétés du Groupe 1	ONÉ	*D* + 36 mois, au plus tard
6. Chaque société du Groupe 1 met au point et dépose une proposition concernant le prélèvement de fonds ainsi que les processus et mécanisme envisagés pour mettre les fonds de côté. **Ces propositions doivent recevoir l'approbation de l'Office**. [Ceci peut être combiné avec l'étape 4, auquel cas l'information serait déposée à *D* + 24 mois.]	Déposer les mécanismes proposés pour le prélèvement et la mise de côté de fonds	Sociétés du Groupe 1	*D* + 42 mois, au plus tard
7. Chaque société du Groupe 2 établit et dépose des estimations de ses coûts de cessation d'exploitation et du montant à mettre de côté pour couvrir ces coûts, en se fondant sur les hypothèses de référence ou des hypothèses spécifiques au pipeline.	Déposer des estimations préliminaires fondées sur les hypothèses de référence ou des hypothèses spécifiques au pipeline	Sociétés du Groupe 2	*D* + 30 mois, au plus tard
8. Chaque société du Groupe 2 qui perçoit des droits met au point et dépose une proposition concernant le prélèvement de fonds. [Ceci peut être combiné avec l'étape 7, auquel cas l'information serait déposée à *D* + 30 mois.]	Déposer les mécanismes proposés pour le prélèvement de fonds	Sociétés du Groupe 2 qui perçoivent des droits	*D* + 42 mois, au plus tard
9. Chaque société du Groupe 2 dépose auprès de l'Office une proposition concernant les processus et mécanisme envisagés pour mettre des fonds de côté.	Déposer les mécanismes proposés pour la mise de côté de fonds	Sociétés du Groupe 2	*D* + 48 mois, au plus tard

[Ceci peut être combiné avec les étapes 7 ou 8, auquel cas l'information serait présentée à la date la plus tôt prévue pour ces dépôts.]			
10. L'ONÉ examine les propositions des sociétés du Groupe 1 concernant les mécanismes de prélèvement et de mise de côté de fonds.	Rendre des décisions au sujet des mécanismes de prélèvement et de mise de côté de fonds proposés par les sociétés du Groupe 1	ONÉ	*D* + 5 ans, au plus tard

4.2 Hypothèses de référence préliminaires

Le comité recommande que les hypothèses de référence énoncées au tableau 4-2 servent de fondement pour la préparation des estimations de coûts préliminaires de chaque société pipelinière. Si des sociétés choisissent de présenter des estimations de leurs coûts futurs de cessation d'exploitation qui sont fondées sur des hypothèses spécifiques au pipeline, elles doivent être disposées à justifier tout écart par rapport aux hypothèses de référence que comportent ces estimations spécifiques. Les hypothèses de référence seront examinées au cours d'une conférence technique qui aura lieu dans environ six mois et à laquelle toute personne intéressée pourra assister. Elles seront perfectionnées peu de temps après, s'il y a lieu, en tenant compte des avis de toutes les parties.

Tableau 4-2
Hypothèses de référence

Méthode de cessation d'exploitation	Voir le tableau 4-3 qui suit.
Renseignements sur les coûts de cessation d'exploitation	Se servir de l'information du sondage effectué par la revue *Oil and Gas Journal*, déposée par TransCanada[10]. Les parties devront expliquer comment elles ont utilisé les données du sondage.
Durée économique	40 ans (d'après les recommandations du Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés concernant l'estimation de la durée de vie d'actifs à long terme).
Valeur de récupération estimative	Étant donné qu'aucune information n'a été déposée à ce sujet au cours de l'instance, et par souci de prudence, l'Office a supposé une valeur de récupération nulle.
Taux d'inflation	2 % (ceci reflète le taux d'inflation cible de la Banque du Canada et est comparable aux moyennes mobiles historiques).
Taux de rendement des fonds prélevés	4,5 % (d'après les taux de rendement des obligations à long terme de la Banque du Canada pendant la période 2000-2009, où l'inflation moyenne s'établissait à 2 % par année)[11].

10 Pièce C-26-12, en date du 29 janvier 2009, accessible à l'adresse https://www.neb-one.gc.ca/ll-eng/livelink.exe?func=ll&objId=546537&objAction=browse.

11 Il s'agit d'un taux nominal. Combiné au taux d'inflation de 2 %, cela donne un taux de rendement de 2,5 % par année en dollars indexés.

Tableau 4-3
Hypothèses touchant la méthode de cessation d'exploitation

Utilisation des sols		Diamètre du pipeline	
		Inférieur ou égal à 203 mm (8 po)	**Supérieur à 203 mm (8 po)**
Sols agricoles	Culture	Supposer que 90 % des conduites sont laissées sur place, sans entretien, et 10 % sont retirées.	Supposer que 80 % des conduites sont laissées sur place, avec entretien perpétuel, et 20 % sont retirées.
	Pâturage	Supposer que 90 % des conduites sont laissées sur place, sans entretien, et 10 % sont retirées.	Supposer que 80 % des conduites sont laissées sur place, avec entretien perpétuel, et 20 % sont retirées.
Toute autre utilisation		Supposer que toutes les conduites (100 %) sont laissées sur place, dont 50 % avec entretien perpétuel et 50 % sans entretien.	

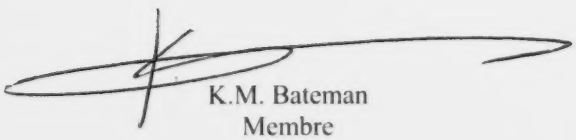
Le tableau qui précède n'est fourni qu'à titre de point de départ pour la discussion sur les hypothèses de référence, et le comité s'attend à ce que les chiffres indiqués fassent l'objet d'un débat au cours de la conférence technique à venir. Tout en reconnaissant que les catégories relatives à l'utilisation des sols et au diamètre des pipelines pourraient être étoffées et raffinées à l'avenir et que chaque plan de cessation d'exploitation et chaque estimation spécifique à un pipeline seront valables dans un cas bien précis, le comité a préféré s'en tenir à une approche simplifiée pour le moment en raison du peu d'information figurant au dossier de l'instance. Pour ce qui est de la division des sols agricoles en terres de culture et de pâturage, le comité reconnaît que d'autres hypothèses seront probablement avancées au moment de perfectionner les hypothèses préliminaires présentées ci-dessus.

Chapitre 5

Recommandation

Le comité établi en vertu de l'article 15 recommande que l'Office accepte le présent rapport, y compris les principes clés, le cadre et le plan d'action qui y sont présentés.

S. Leggett
Membre présidant l'audience



K.M. Bateman
Membre

L. Mercier
Membre

Calgary (Alberta)
Avril 2009